



Universidade de Brasília – UnB
Faculdade de Direito

GEORGE ALMEIDA MARGALHO

**INTERVENÇÃO FEDERAL: ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E
ESTADOS UNIDOS**

FEDERAL INTERVENTION: COMPARATIVE STUDY BETWEEN BRAZIL AND UNITED STATES

Brasília
2019

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
FACULDADE DE DIREITO

**INTERVENÇÃO FEDERAL: ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E
ESTADOS UNIDOS**

Autor: George Almeida Margalho

Orientador: Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho

Monografia apresentada como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel, no
Programa de Graduação da Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília.

Brasília, 01 de julho de 2019.

FOLHA DE APROVAÇÃO

GEORGE ALMEIDA MARGALHO

INTERVENÇÃO FEDERAL: ESTUDO COMPARADO ENTRE BRASIL E ESTADOS UNIDOS

Monografia apresentada como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel, no Programa de Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília.

Aprovada em: ____ de _____ de _____.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Mamede Said Maia Filho
(Orientador – Presidente)

Profa. Dra. Daniela Marques de Moraes
(Membro)

Prof. Dr. Jorge Octávio Lavocat Galvão
(Membro)

Primeiramente, agradeço a Deus por possibilitar a minha formação no curso de Direito em uma das universidades mais renomadas deste país. Agradeço aos meus pais por sempre me apoiarem nos meus planos de vidas. Agradeço, ainda, minha irmã, meu avô e avós, meus tios e tias, e meus primos, por, mesmo que longe, sempre me darem o suporte ideal que alguém pode esperar de sua família. Agradeço, também, aos meus amigos e professores, que me incentivaram e possibilitaram que eu participasse de diversos projetos desta Universidade, como a Advocatta, Veredicto, CADir, intercâmbio acadêmico, entre outros.

“Não há fatos eternos, como não há verdades absolutas”.

Friedrich Nietzsche

REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

MARGALHO, George Almeida. (2019). Intervenção Federal: Estudo Comparado Entre Brasil e Estados Unidos. Monografia Final de Curso, Faculdade de Direito, Universidade de Brasília, Brasília, DF, número de páginas p.

RESUMO

Tendo em vista a utilização recorrente da intervenção federal no ano de 2018, o presente trabalho busca aprofundar-se acerca desse instituto, por meio da análise de sua origem e evolução no direito brasileiro. Em seguida, analisar-se-á as hipóteses autorizadoras da intervenção federal previstas na Constituição brasileira, bem como as hipóteses autorizadoras previstas na Constituição norte-americana a fim de comparar a legislação desses dois países.

Palavras-chaves: Intervenção Federal; Hipóteses Autorizadoras; Brasil; Estados Unidos da América; Direito Comparado.

ABSTRACT

In view of the recurrent use of federal intervention in the year 2018, this paper seeks to delve into this institute by analyzing its origin and evolution in Brazilian law. Then, it will analyse the causes of federal intervention that are present in Brazilian Constitution, as well as analyse the causes provided in American Constitution in order to compare the legislation of these two countries.

Key words: Federal Intervention. Causes. Brazil. Unites States of America. Comparative Law

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
1 - ORIGEM E EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL	11
1.1 – Estado Federal: Conceito e Características	11
1.2 – Origem da Intervenção Federal	15
1.3 – A Evolução da Intervenção Federal no Direito Brasileiro.	19
2 - A INTERVENÇÃO FEDERAL NO DIREITO BRASILEIRO	31
2.1 – A Intervenção Federal à Luz da Constituição de 1988.....	31
2.2 – Hipóteses Autorizadoras da Intervenção Federal	34
a) Manter a Integridade Nacional	35
b) Repelir Invasão Estrangeira ou de Uma Unidade da Federação em Outra.....	37
c) Pôr Termo a Grave Comprometimento da Ordem Pública	38
d) Garantir o Livre Exercício de Qualquer dos Poderes nas Unidades da Federação.	40
e) Reorganizar as Finanças da Unidade da Federação.	41
f) Prover a Execução de Lei Federal, Ordem ou Decisão Judicial	44
g) Assegurar a Observância dos Princípios Constitucionais	45
3 - ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA QUE TRATAM DA INTERVENÇÃO FEDERAL	55
CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	61

INTRODUÇÃO

Em 16 de fevereiro de 2018 foi publicado o Decreto n.º 9.288, assinado pelo então Presidente da República Michel Temer, para decretar a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro até 31 de dezembro de 2018, cuja área de atuação limitava-se à segurança pública. Seu objetivo era pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, conforme estabelece o artigo 34, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, tendo em vista a extrema insegurança que assolava aquele estado.

No mesmo ano, em 08 de dezembro de 2018, foi publicado o Decreto n.º 9.602, também assinado pelo então Presidente da República Michel Temer, para decretar a intervenção federal no estado de Roraima até 31 de dezembro de 2018, cuja área de abrangência era todo o Poder Executivo local. Assim como no Rio de Janeiro, o objetivo era pôr termo a grave comprometimento da ordem pública, conforme estabelece o artigo 34, inciso III, da Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) de 1988, tendo em vista a crise humanitária que afetou o estado de Roraima em decorrência da migração em larga escala de venezuelanos para o território brasileiro, cuja porta de entrada se deu por este estado nortista.

Chamou-nos a atenção a utilização exacerbada do instituto da intervenção federal durante o ano de 2018, de tal forma que decidimos analisar as hipóteses previstas na legislação brasileira (artigo 34 da Constituição da República) que poderiam dar ensejo à decretação da intervenção em algum estado federado, para, posteriormente, analisar as hipóteses autorizadoras da intervenção federal previstas na Constituição dos Estados Unidos da América, e, conseqüentemente, fazer uma análise comparativa entre o direito desses dois países.

A escolha dos Estados Unidos da América (EUA) para servir de comparação com o Brasil não foi por acaso. Aquele país foi o criador da forma de Estado federalista, no qual o poder político deixa de estar concentrado no governo central, e passa-se a uma divisão do poder político em dois níveis, um de âmbito federal e outro de âmbito estadual/local, uma vez que os estados-membros passam a ter autonomia.

Além de criador do federalismo, foi nos EUA que surgiu o objeto de estudo deste trabalho, qual seja, a intervenção federal, que é um instituto que visa a manutenção do bom funcionamento do pacto federativo.

Para tanto, far-se-á uma análise da forma de Estado adotada pela nossa Constituição; em seguida, uma análise da evolução do instituto da intervenção federal no direito brasileiro, observando de que maneira a intervenção foi abordada ao longo de toda a história constitucional brasileira.

Por fim, nos capítulos II e III será feita a análise minuciosa dos dispositivos constitucionais previstos na Constituição brasileira e na norte-americana, respectivamente, que podem dar ensejo à intervenção federal.

1 – ORIGEM E EVOLUÇÃO DO INSTITUTO DA INTERVENÇÃO FEDERAL

1.1 ESTADO FEDERAL: CONCEITO E CARACTERÍSTICAS

Antes de adentrarmos no estudo do instituto da intervenção federal propriamente dito, faz-se necessária uma análise da forma de Estado federalista, para que seja possível a adequada compreensão do que se chama de intervenção federal.

A forma de Estado consiste na maneira como o Estado se organiza politicamente. As mais antigas organizações políticas foram marcadas pela existência de um poder central, único, com autoridade exclusiva sobre todo o território.

Essa forma de organização política que gravita em torno de um único eixo de poder é chamada de Estado unitário, também sendo possível denominá-lo de Estado simples.

O federalismo, em contrapartida, surge como alternativa à essa concentração de poder. A palavra “federação” tem sua origem no latim “*foederatio*”, que por sua vez, vem de “*foederare*”, que significa unir, legar por aliança. Segundo De Plácido e Silva, “é empregado na técnica do direito público, como a união indissolúvelmente instituída por Estados independentes ou da mesma nacionalidade para a formação de uma só entidade soberana” (DE PLÁCIDO E SILVA, 2004, p. 606).

O Estado federal é, portanto, uma reunião de estados, seu governo é dual, pois há um geral e outro local. Assim, haverá duas legislações incidindo sobre o mesmo território e sobre os mesmos cidadãos, uma de natureza federal e outra de natureza estadual.

Pode-se dizer que o regime federativo clássico caracteriza-se por dois polos de poder, o governo federal e os governos estaduais. Entretanto, o federalismo brasileiro possui natureza própria, pois se trata de um federalismo tridimensional, conforme se verá adiante.

Segundo Sérgio Resende de Barros:

O estado federal (como os Estados Unidos, o Brasil, a Suíça, a Alemanha e outros) é um estado soberano constituído de estados federados (estados-

membros) dotados, não de soberania, mas apenas de autonomia, os quais têm poder constituinte próprio, **decorrente** do poder constituinte **originário** que fez a federação. Desse modo, no estado federal, além da constituição federal, também existem as constituições estaduais. Já o estado unitário não se constitui de estados-membros: é um estado só, uno, ainda que se possa subdividir em regiões (como a Itália), ou em províncias (como o Brasil na época do Império), ou em departamentos (como a França). Pelo que, no estado unitário, apenas há uma constituição: a constituição nacional. (BARROS, Sérgio Resende de. Estado unitário, estado regional, estado federal. Disponível em: <<http://www.srbarros.com.br/pt/estado-unitario-estado-regional-estado-federal.cont.>>. Acesso em: 03 abr. 2019).

O Estado federal, como conceito e forma de organização política, surge, historicamente, com a Constituição dos Estados Unidos da América de 1787.

Durante os anos 1776 a 1787, os Estados Unidos organizaram-se como uma Confederação, modelo que garantia aos Estados gozarem de absoluta soberania. Somente com a promulgação daquela Constituição que se implementou a Federação no território norte-americano.

Percebe-se que a preocupação dos defensores do federalismo estava estritamente relacionada à segurança e integridade das treze ex-colônias inglesas. Assim, a União seria imprescindível à manutenção da independência e estabilidade recém-conquistada por essas colônias da América do Norte, já que a fragmentação e a divisão interna constituiriam um atrativo aos perigos externos.

Seus defensores acreditavam, ainda, que a união das ex-colônias independentes acarretaria em vantagens para o comércio e para a economia da nação. Madison declarava que:

Temos visto a necessidade da União como baluarte contra o perigo estrangeiro, como elemento conservador da paz interna, como custódia do comércio e de outros interesses comuns, como o único substituto dessas organizações militares que têm destruído as liberdades do Velho Mundo e como o melhor antídoto para os males de espírito de partido que feriu de morte a outros governos populares e dos quais se tem manifestado sintomas alarmantes no nosso. (HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James, 1959, p. 55).

Por outro lado, no contexto nacional, a própria nomenclatura da nossa Carta Magna,

“Constituição da República Federativa do Brasil”, já demonstra a importância do federalismo para a ordem constitucional brasileira.

O Estado brasileiro é estruturado em cima do princípio federativo. Celso Ribeiro Bastos afirma que “o princípio federativo, ao lado do republicano, são as duas vigas mestras sobre as quais se eleva o travejamento constitucional” (BASTOS, Celso Ribeiro, 1985, p. 1).

O artigo 1º do texto constitucional determina que: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”.

A redação do referido artigo não abre espaço para divergência de interpretação quanto à forma de Estado adotada pela Constituição, qual seja, o federalismo.

Se não bastasse, a Constituição ainda determina no artigo 60, §4º, as matérias que não podem ser abolidas por meio de emenda constitucional, não podendo, tampouco, serem alteradas por outro meio legislativo. O inciso I do §4º refere-se à forma federativa de Estado, que vem seguido do voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e, por fim, dos direitos e garantias individuais.

Todas essas matérias previstas nos incisos do §4º do artigo 60 do texto constitucional configuram o que a doutrina chama de cláusulas pétreas. O termo cláusula pétrea traduz a vontade da Assembleia Constituinte de retirar do poder constituinte reformador – parlamentares que compõem as sucessivas legislaturas – a possibilidade de alterar determinado conteúdo da Constituição em razão de sua importância. Para alterar conteúdo disposto em cláusulas pétreas é preciso promulgar uma nova Constituição.

Como dito anteriormente, o texto constitucional prevê que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal. Ocorre que o federalismo clássico que surgiu no século XVIII nos Estados Unidos da América era composto de dois entes, quais sejam, União e os estados-membros.

Apesar de ter sua inspiração na criação norte-americana, o Brasil adotou um modelo distinto de federalismo, que deixou de ser formado somente pela União e os estados-

membros, uma vez que concedeu autonomia também aos municípios.

Sendo assim, diante da autonomia concedida e assegurada aos municípios brasileiros, tem-se que a Constituição Cidadã institucionalizou o federalismo tridimensional, ou federalismo de três níveis, do qual fazem parte não só os entes clássicos (União e estados-membros) mas também de forma inovadora, os municípios.

Segundo José Luiz Quadro de Magalhães:

A partir da Constituição de 1988, os municípios brasileiros não só mantêm sua autonomia, como conquistam a posição de ente federado, podendo, portanto, elaborar suas Constituições municipais (chamadas pela Constituição Federal de leis orgânicas), auto-organizando os seus poderes executivos e Legislativo e promulgando sua Constituição sem que seja possível ou permitida a intervenção do Legislativo estadual ou federal para a respectiva aprovação. O que ocorrerá com as Constituições municipais será apenas o controle *a posteriori* de constitucionalidade, o mesmo que ocorre com os Estados-Membros. Alguns autores têm rejeitado a ideia do município como ente federado (que caracteriza o federalismo de três níveis criado pela Constituição de 1988), por ser uma ideia nova, mas seus argumentos (ausência de representação no Senado, impossibilidade de falar-se em União histórica de municípios, ausência de poder judiciário no município) são frágeis ou inconsistentes diante da característica essencial do federalismo, que difere esta forma de Estado de outras formas descentralizadas, ou seja, a existência de um poder constituinte decorrente ou de competências legislativas constitucionais nos entes federados." (MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. O Estado Federal Brasileiro Centrífugo, de Três Níveis e Formalmente Simétrico. Disponível em: <<http://joseluzquadrosdemagalhaes.blogspot.com>>. Acesso em: 05 abr. 2019).

A Constituição de 1988, apesar de ter conferido aos estados-membros e municípios um certo grau de autonomia, não foi capaz de alterar a herança centralizadora das Constituições anteriores.

A divisão de competências entre os entes federativos não foi feita de maneira equânime, de tal forma que à União foi conferida uma quantidade muito superior de competências, o que demonstra o prestígio desmedido do poder federal, conseqüentemente, um esvaziamento da autonomia dos estados-membros e municípios.

Os artigos 21, 22, 23, 24 e 153 do texto constitucional são responsáveis pela forte centralização de competências na esfera da União.

O federalismo brasileiro, em razão da repartição de competências de forma desproporcional entre os entes federativos, recebe críticas no sentido de que serviria apenas como fonte de gastos públicos desnecessários.

Cândido Motta Filho se manifestou da seguinte forma acerca do tema:

Estamos agora diante de uma máquina federal poderosa e extensa, que se faz sentir por toda parte. Foi construída aos poucos, na cumplicidade das prepotências políticas e depois, ao chegar aos nossos dias, se distendeu como uma rede espessa e fechada que cobre todo o território nacional. (MOTTA FILHO, 1951, p. 20.)

Para Denis Fernando Balsamo:

A aparência pálida do federalismo no Brasil mostra-se, principalmente, pela falta de real autonomia das unidades federadas, especialmente, dos estados-membros. O esvaziamento das competências legislativas, a dependência financeira da União e o robusto rol de competências e atribuições do poder federal fazem do Estado federal brasileiro uma quase ficção na prática, embora tenha, na teoria constitucional, defesa quase incontestada. (BALSAMO, 2013, p. 98).

Apesar do federalismo brasileiro ser passível de inúmeras críticas, não nos alongaremos acerca delas, tendo em vista que a intenção do primeiro tópico desta monografia era a adequada compreensão do surgimento do federalismo e da maneira como essa forma de Estado foi positivada no direito brasileiro.

1.2 ORIGEM DA INTERVENÇÃO FEDERAL

Diante desse cenário de descentralização do poder, oriundo do federalismo, tem-se, de um lado, a União, e do outro lado os estados-membros.

Em nosso ordenamento jurídico, a regra é a não intervenção, conforme se extrai do artigo 34 da Constituição, que determina que a União não intervirá nos estados nem no

Distrito Federal.

Ocorre que em certas situações perturbadoras ao pacto federativo, a Constituição Federal prevê a possibilidade de afastamento da autonomia dos estados-membros, em prol da manutenção do federalismo, conforme observado por Michel Temer:

A necessidade de previsão constitucional expressa para que a União possa intervir revela a igualdade entre ela e os Estados. A União age em nome da Federação. Assim, quando ela intervém em um determinado Estado, todos os Estados estão intervindo conjuntamente. (TEMER, 2002, p. 21).

Celso de Mello também assevera que:

O instituto da intervenção federal, consagrado em todas as Constituições Republicanas, representa um elemento fundamental na própria formulação da doutrina do federalismo, que dele não pode prescindir – inobstante a excepcionalidade de sua aplicação –, para efeito de preservação da intangibilidade do vínculo federativo, da unidade do Estado Federal e da integridade territorial das unidades federativas. (MS 21.041, Rel Min. Celso de Mello, julgamento em 12.06.1991, DJ de 13.03.1992.)

Desse modo, pode-se conceituar a intervenção federal como sendo um ato político-jurídico, fundado na Constituição, que consiste na ingerência de uma entidade federada nos negócios políticos de outra entidade igualmente federada, suprimindo-lhe temporariamente a autonomia, por razões estritamente previstas na Constituição.

Mais próximo ao direito brasileiro, pode-se conceituar como sendo a intromissão, constitucionalmente autorizada, da União na administração dos governos dos estados federados e a intromissão dos estados federados nos municípios, observadas as hipóteses previstas no texto constitucional.

Nos próximos tópicos deste trabalho será analisado mais detalhadamente o instituto da intervenção federal, seu conceito, características e requisitos, fazendo-se mister essa breve conceituação apenas para fins de compreensão da abordagem histórica que será feita no presente momento.

A intervenção federal surgiu no mesmo país que deu origem à forma federalista de Estado, ou seja, os Estados Unidos da América, na Constituição de 1787, apesar de no

texto constitucional não estarem previstos os termos *intervention* ou *federal intervention*, que correspondem, em português, a intervenção e intervenção federal, respectivamente.

A Seção 4 do artigo IV da Constituição norte-americana de 1787 prevê a garantia da União aos estados-membros da forma republicana de governo, a proteção contra invasões e também a manutenção da ordem interna quando solicitada pelo Poder Legislativo, e, no caso de este Poder estar impedido de se reunir, pelo Poder Executivo.

Já o artigo I, Seção 8, item 15, daquela Constituição, confere poder ao Congresso para organizar milícias (guarda nacional) a fim de garantir o cumprimento das leis da União, reprimir insurreições e repelir invasões.

Como dito, a Constituição norte-americana não faz qualquer referência à palavra intervenção, tampouco faz alusão à figura do interventor. Assim, a construção do instituto da intervenção federal deu-se pela jurisprudência, uma vez que o artigo IV apenas garante que os Estados Unidos assegurem aos entes federados a forma republicana, entre outros.

A redação do texto constitucional também não deixa claro qual dos três Poderes pode utilizar-se da prerrogativa para decretar e executar a intervenção.

O primeiro caso de intervenção federal na história dos Estados Unidos da América esteve relacionado à aprovação da Lei de Hamilton. (BALSAMO, 2013, p. 115).

Os EUA, após a independência, sofriam com a falta de recursos e créditos, motivo pelo qual era necessária a tomada de medidas que captassem recursos a fim de salvar o país da difícil situação econômica que se encontrava.

Alexander Hamilton, à época Secretário do Tesouro, propôs a taxação sobre os produtos importados e sobre determinados tipos de produtos fabricados em território norte-americano, entre eles os destilados. O Congresso americano aprovou a proposta de Hamilton; todavia, o Poder Legislativo do estado da Pensilvânia aprovou uma resolução em oposição ao ato do Congresso Nacional.

O estado da Pensilvânia era composto, naquele período, por uma população cuja produção e consumo do uísque faziam parte da cultura local; assim, quase todos os cultivadores de solo e fazendeiros cultivavam os grãos destinados à produção da bebida. Relata-se que na região da Pensilvânia havia, em média, uma destilaria para cada seis

fazendas.

A Lei de Hamilton entrou em vigor na primavera de 1791, com a imposição do governo federal, e essa nova taxaço incidia sobre o produto final (destilado), bem como sobre os grãos destinados a sua produção.

Apesar de sua plena vigência em todo o território dos EUA, a medida adotada por Hamilton não surtiu o efeito esperado na Pensilvânia. A ampla indignação de produtores e fazendeiros fez com que eles invocassem diferentes motivos para recusar o pagamento dos tributos.

Entre os motivos levantados a fim de prejudicar o cumprimento da tributação, constava o fato de a destilação ser doméstica, sem nenhum indício de produção industrial, portanto, não sendo passível de incidência tributária; que a taxação era injusta, tendo em vista que o custo de produção era relativamente alto quando comparado ao custo de produção dos produtos do leste do país. (BALSAMO, 2013, p. 116).

Diante das manifestações populares pelo boicote ao pagamento das taxas impostas pelo governo federal, este aumentava, cada vez mais, seus esforços na tentativa de submeter os rebeldes    taxação.

Nesse contexto, surgiram sociedades secretas com ideais de oposição    tributação do governo central, algumas, inclusive, com poderio militar.

A situação começou a fugir do controle do governo central quando emergiram atos de violência contra os coletores e comissários do governo federal encarregados de recolher os tributos. No dia 17 de julho de 1794, a casa do General Neville, um importante inspetor encarregado de realizar as tributações no oeste da Pensilvânia, foi queimada, em resposta a uma tentativa de imposição das medidas de taxação a um camponês.

Vários episódios destoantes em meio aos boicotes e hostilidades desenrolaram-se, atribuindo a esse movimento, que veio a ser chamado de *Whisky Insurrection*, um nível de gravidade capaz de abalar o recente pacto federativo norte-americano recentemente instituido.

Um dos líderes da insurreição, David Bradford, acusava o poder federal de tirano e opressivo, e defendia a criação de um Estado independente.

Em contrapartida, o governo federal reconheceu o perigo e o encarou, organizando e colocando no campo de batalha um grande Exército, gastando, para isso, quase um milhão de dólares. Entretanto, antes disso, o Presidente tentou resolver os problemas sem recorrer à força bélica, porém, diante da grande proporção que o movimento popular tinha alcançado, não lhe restou outra alternativa senão tomar atitudes mais severas.

As tropas enviadas pelo Presidente chegaram na Pensilvânia e ocuparam os condados rebeldes; entretanto, os insurgentes não se contrapuseram ao poderoso Exército enviado, de tal forma que não houve resistência. Aqueles opositores mais rebeldes e fervorosos sumiram ou mudaram-se.

Mesmo com a restauração da normalidade no estado da Pensilvânia, o governo federal deixou um contingente de 1.500 (mil e quinhentos) homens durante mais nove meses para conter eventuais manifestações e revoltas. (BALSAMO, 2013, p. 118).

Por fim, esse movimento resultou no fortalecimento da ideia de que os Estados Unidos da América não se tratavam de um compacto de estados unidos apenas por conveniência, mas se tratavam de uma nação una e indissolúvel.

Ademais, após um ano do término da *Whisky Insurrection*, foi aprovada pelo Poder Legislativo federal uma lei que permitia a convocação, pelo Presidente, de milícia, em caso de revolta ou rebelião de um estado-membro contra o governo federal, ou no caso de desordem dentro do próprio estado-membro.

1.3 A EVOLUÇÃO DA INTERVENÇÃO FEDERAL NO DIREITO BRASILEIRO

A primeira Constituição brasileira, de 25 de março de 1824, adveio do movimento que resultou na independência do Brasil, deixando de ser colônia de Portugal para se tornar o Império do Brasil.

Essa Constituição Política de 1824 declarava que o Império do Brasil consistia na associação política de todos os cidadãos brasileiros, que formava uma nação livre e independente que não admitia, com qualquer outra nação, laço de federação ou união, que

se opusesse à sua independência.

A primeira forma de organização estatal instaurada após a independência foi marcada pela concentração do poder nas mãos do rei, que dispunha do Poder Moderador para interferir diretamente em todas as tomadas de decisões do Império do Brasil, caracterizando-se como um Estado Unitário.

A intervenção federal, objeto deste estudo, assim como é entendida pela vigente Constituição Federal de 1988, nasceu juntamente com a forma de Estado Federal, implantada no Brasil pela Constituição de 1891.

Ademais, o instituto da intervenção federal existe tão somente nas federações, sendo tal instituto estranho aos Estados unitários e às monarquias absolutistas.

José Cretella Júnior argumenta que “não há o instituto da intervenção nos regimes monárquicos. Intervenção Federal também não existe no Brasil Unitário. Só nas Federações” (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 2065).

Ocorre que, quando o Brasil era Império, a intromissão do governo central nas províncias não se tratava de intervenção, mas sim de mero exercício do poder monárquico que não tinha que se submeter aos requisitos constitucionalmente previstos para a intervenção nas províncias, uma vez que era assegurado ao imperador exercer seu poder através de atos que poderiam ter abrangência nacional ou regional.

Em 1889, por meio do Decreto nº 1, de 15 de novembro daquele ano, foi proclamada a República Federativa do Brasil, representando uma ruptura com o sistema político até então vigente, como resultado de manifestações e lutas pela descentralização do poder central.

Nessa nova ordem, como o próprio nome já diz, a forma de Estado adotada foi a Federação, que se tornou o princípio estrutural do Estado brasileiro, junto com a democracia, visando instaurar um regime político que melhor asseguraria os direitos dos cidadãos.

Já no bojo do Decreto nº 1 havia a previsão de intervenção da União nos estados recém-criados, e dar-se-ia quando a ordem pública fosse perturbada e faltasse ao governo local os meios eficazes para reprimir as desordens, e, assim, com a ajuda da União, seria

possível garantir o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas.

A intervenção estava prevista no artigo 6º deste Decreto:

Art. 6º - Em qualquer dos Estados, onde a ordem pública for perturbada e onde faltem ao Governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranqüilidade públicas, efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas. (Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em: 10 jun. 2019).

Apesar da Proclamação da República ter sido uma conquista dos movimentos pela descentralização, as velhas ideias e práticas governamentais continuaram entre os governantes. Portanto, o poder seguiu sendo exercido quase que da mesma forma, porém disfarçado com roupagens diferentes.

Em 24 de fevereiro de 1891 foi promulgada a nova Constituição brasileira, que estabeleceu como forma de governo a “República Federativa”, constituída pela união perpétua e indissolúvel das antigas províncias, que agora formavam os estados-membros da nova Federação. Ademais, adotou-se o presidencialismo e a doutrina tripartida dos poderes elaborada por Montesquieu.

O novo poder constitucional limitava, de certa maneira, o poder federal e afirmava os poderes locais. Assim, o governo federal não conseguiria sobreviver sem a sustentação e o apoio dos poderes estaduais, o que perpetuou a política dos governadores durante a primeira República, que era baseada no coronelismo, de tal forma que o poder político no Brasil era um na Constituição formal e outro na realidade política da República recém-instaurada.

A intervenção federal apareceu, pela primeira vez em texto constitucional, como instrumento para a manutenção do federalismo, juntamente com o surgimento do próprio federalismo, na Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil, de 24 de fevereiro de 1891, em seu artigo 6º que determinava que:

Art. 6 - O Governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo:
1º) para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
2º) para manter a forma republicana federativa;

3º) para restabelecer a ordem e a tranquilidade nos Estados, à requisição dos respectivos Governos;

4º) para assegurar a execução das leis e sentenças federais.

(Disponível

em:

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm.

Acesso em: 02 maio 2019)

A partir da leitura do primeiro texto constitucional da República, destaca-se que a regra era a não intervenção, e, caso preenchidos os requisitos, seria possível a intervenção.

Assim, firmou-se o entendimento de que a intervenção federal configuraria sempre uma ação excepcional. A regra seria a abstenção da União de intervir nos negócios e assuntos de competência dos estados, e, como exceção, restaria intervir quando estivessem presentes os casos previstos no texto constitucional.

A principal questão levantada pela doutrina à época girava em torno da obrigatoriedade ou facultatividade da intervenção federal. Indagava-se se, quando configurada alguma hipótese ou causa autorizadora da intervenção federal, a União estaria obrigada ou seria uma mera faculdade a intervenção.

Carlos Maximiliano Pereira dos Santos (1929, p. 164) defendia a obrigatoriedade da intervenção, por entender que, quando comprovada a existência de algum dos casos previstos no artigo 6º da Constituição, a União estaria obrigada a agir. Segundo ele, os agentes públicos não possuíam direitos, apenas deveres. Ressalvava, porém, que nos casos de dúvida acerca da configuração de alguma das hipóteses, não seria razoável que houvesse a intervenção.

Em contrapartida, Rui Barbosa, segundo Ernesto Leme (1930, p. 42), defendia que a intervenção deveria ser entendida como uma faculdade atribuída à União. Sua posição decorria do fato de que na redação do artigo 6º constava a expressão “poderá intervir”, em vez de “intervirá”, o que deixava clara a facultatividade da intervenção.

Epitácio de Pessoa rebateu a tese sustentada por Rui Barbosa. Segundo ele, a intervenção era uma obrigação da União, pois a interpretava de uma maneira sistêmica, comparando-a a outros dispositivos constitucionais, como a obrigatoriedade de agir da polícia militar. Epitácio Pessoa certificou que:

Quando a Constituição diz que o governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo nos casos que em seguida enumera, não quer dizer que nestes casos o governo pode intervir ou não. O critério

gramatical aí é inseguro e falho, porque esta construção se emprega num e noutro sentido. Por isto, para bem compreender o texto é indispensável inquirir do seu espírito, do objetivo que tem em vista, do pensamento do seu autor. Não pode haver, por exemplo, quem, de ânimo desapassionado, sustente que o governo federal tem, não o dever, mas a faculdade de intervir num Estado, invadido por um exército estrangeiro (art. 6º, nº 1) ou de onde se tenha abolido a forma republicana federativa e proclamado o regime monárquico. (LEME, Ernesto, 1930, p. 48)

Durante os primeiros anos da República brasileira aconteceram inúmeras intervenções federais nos estados brasileiros, muitas vezes infundadas nas hipóteses constitucionalmente previstas, apesar da clara taxação dos casos em que a intervenção seria permitida.

A intromissão e o domínio do governo federal nos estados eram evidentes e excessivos. Assim, a forma como a intervenção federal foi utilizada revela importantes características do federalismo brasileiro, que consistia em uma centralização do poder disfarçada por um viés de Federação.

Há quem diga que a intervenção federal foi uma tentativa de implantação de um instituto criado conforme as necessidades de outro país (no caso dos EUA, pela formação da Federação por agregação das ex-colônias independentes). Entretanto, no Brasil, a centralização era, e continuou sendo, a característica mais evidente da sua organização.

Já a Constituição seguinte, promulgada no ano de 1934, manteve o conteúdo base da anterior, e, ampliando os poderes da União, aumentou os poderes do Executivo.

Na Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1934, o dispositivo que tratava da intervenção federal passou a ser previsto com um texto semelhante ao da Constituição anterior, especificando as hipóteses de intervenção. Vejamos:

Art 12 - A União não intervirá em negócios peculiares aos Estados, salvo:
I - para manter a integridade nacional;
II - para repelir invasão estrangeira, ou de um Estado em outro;
III - para pôr termo à guerra civil;
IV - para garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes Públicos estaduais;
V - para assegurar a observância dos princípios constitucionais especificados nas letras a a h , do art. 7º, nº I, e a execução das leis federais;
VI - para reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida fundada;
VII - para a execução de ordens e decisões dos Juízes e Tribunais federais.
§ 1º - Na hipótese do nº VI, assim como para assegurar a observância dos princípios constitucionais (art. 7º, nº I), a intervenção será decretada por lei

federal, que lhe fixará a amplitude e a duração, prorrogável por nova lei. A Câmara dos Deputados poderá eleger o Interventor, ou autorizar o Presidente da República a nomeá-lo.

§ 2º - Ocorrendo o primeiro caso do nº V, a intervenção só se efetuará depois que a Corte Suprema, mediante provocação do Procurador-Geral da República, tomar conhecimento da lei que a tenha decretado e lhe declarar a constitucionalidade.

§ 3º - Entre as modalidades de impedimento do livre exercício dos Poderes Públicos estaduais (nº IV), se incluem:

a) o obstáculo à execução de leis e decretos do Poder Legislativo e às decisões e ordens dos Juízes e Tribunais;

b) a falta injustificada de pagamento, por mais de três meses, no mesmo exercício financeiro, dos vencimentos de qualquer membro do Poder Judiciário.

§ 4º - A intervenção não suspende senão a lei do Estado que a tenha motivado, e só temporariamente interrompe o exercício das autoridades que lhe deram causa e cuja responsabilidade será promovida.

§ 5º - Na espécie do nº VII, e também para garantir o livre exercício do Poder Judiciário local, a intervenção será requisitada ao Presidente da República pela Corte Suprema ou pelo Tribunal de Justiça Eleitoral, conforme o caso, podendo o requisitante comissionar o Juiz que torne efetiva ou fiscalize a execução da ordem ou decisão.

§ 6º - Compete ao Presidente da República:

a) executar a intervenção decretada por lei federal ou requisitada pelo Poder Judiciário, facultando ao Interventor designado todos os meios de ação que se façam necessários;

b) decretar a intervenção: para assegurar a execução das leis federais; nos casos dos nºs I e II; no do nº III, com prévia autorização do Senado Federal; no do nº IV, por solicitação dos Poderes Legislativo ou Executivo locais, submetendo em todas as hipóteses o seu ato à aprovação imediata do Poder Legislativo, para o que logo o convocará.

§ 7º - Quando o Presidente da República decretar a intervenção, no mesmo ato lhe fixará o prazo e o objeto, estabelecerá os termos em que deve ser executada, e nomeará o Interventor se for necessário.

§ 8º - No caso do nº IV, os representantes dos Poderes estaduais eletivos podem solicitar intervenção somente quando o Tribunal Superior de Justiça Eleitoral lhes atestar a legitimidade, ouvindo este, quando for o caso, o Tribunal inferior que houver julgado definitivamente as eleições. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm.

Acesso em: 02 maio 2019)

Conforme se depreende da leitura do artigo 12, não houve alteração substancial no instituto da intervenção federal na Carta de 1934, tendo sua essência sido mantida.

Acontece que a nova Constituição foi ainda mais clara, tratando nos parágrafos do artigo 12 o procedimento a ser adotado para a decretação de uma intervenção federal.

Pontes de Miranda afirmava acerca deste dispositivo: “Olhemos o art. 12 e dêle tiremos o que êle nos dá e, se bem que não seja perfeito, quási tudo que lhe pedirmos lá encontraremos e só dêle nos devemos valer, porque é estrita a interpretação de normas de tal natureza” (PONTES DE MIRANDA, 1937, p. 362).

Esse regime instaurado com a Constituição de 1934 durou apenas três anos, pois

em 1937 foi esmagado pelo golpe de Estado liderado pelo então Presidente da República Getúlio Vargas.

A Carta de 1937 fortaleceu o Poder Executivo, atribuindo-lhe uma intervenção mais direta e efetiva na elaboração das normas, reduziu o papel do Parlamento e colocou o Estado à frente da política econômica.

Assim, o poder restou concentrado nas mãos do Presidente da República, que decretava leis e emendava a Constituição a seu arbítrio.

Na Constituição do Estado Novo, a previsão da intervenção federal destoava significativamente dos textos constitucionais anteriores e até mesmo daqueles que viriam a ser elaborados.

Apesar de, no momento da elaboração do texto constitucional, o princípio da independência e separação dos poderes não ter tido a importância que se esperava, no tocante à intervenção federal este princípio esteve presente, uma vez que se compartilhou a competência para a decretação do instituto da intervenção federal, havendo a preocupação de separar e fazer independentes os poderes interventivos.

Ademais, a nova Carta inovou quanto ao mandamento negativo da “não intervenção”. O artigo 9º estabeleceu a forma positiva: “O Governo federal intervirá nos Estados...”. Vejamos:

Art. 9º - O Governo federal intervirá nos Estados mediante a nomeação, pelo Presidente da República, de um interventor que assumirá no Estado as funções que, pela sua Constituição, competirem ao Poder Executivo, ou as que, de acordo com as conveniências e necessidades de cada caso, lhe forem atribuídas pelo Presidente da República:

a) para impedir invasão iminente de um país estrangeiro no território, nacional ou de um Estado em outro, bem como para repelir uma ou outra invasão; (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

b) para restabelecer a ordem gravemente alterada nos casos em que o Estado não queira ou não possa fazê-lo; (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

c) para administrar o Estado, quando, por qualquer motivo, um dos seus Poderes estiver impedido de funcionar; (Redação dada pela Lei Constitucional nº 9, de 1945)

d) para assegurar a execução dos seguintes princípios constitucionais: (Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileiras_v4_1937.pdf. Acesso em: 02 maio 2019)

Foi consagrada, portanto, pela primeira e única vez, a forma positiva de

intervenção.

Outra inovação da Constituição de 1937 estava relacionada à figura do interventor, pois tornou obrigatória a sua presença no processo de intervenção, diferentemente do que previam os textos constitucionais anteriores.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, movimentos em prol da democratização ganharam força e apoio popular. O Brasil, depois de alguns anos sob a ditadura de Vargas, voltou a tornar-se um país democrático com a promulgação da Constituição de 1946, que tentou restaurar a autonomia dos estados-membros, determinando que estes seriam regidos pelas leis e Constituições que eles mesmos adotassem.

Essa tentativa de reformulação da autonomia dos estados interferia diretamente no instituto da intervenção federal.

Conforme a Constituição do Estado Novo, a Constituição de 1946 também previu com clareza e especificidade as hipóteses autorizadoras da intervenção federal e o procedimento em cada caso. Vejamos:

Art 7º - O Governo federal não intervirá nos Estados salvo para:

- I - manter a integridade nacional;
 - II - repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro;
 - III - pôr termo a guerra civil;
 - IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais;
 - V - assegurar a execução de ordem ou decisão judiciária;
 - VI - reorganizar as finanças do Estado que, sem motivo de força maior, suspender, por mais de dois anos consecutivos, o serviço da sua dívida externa fundada;
 - VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:
 - a) forma republicana representativa;
 - b) independência e harmonia dos Poderes;
 - c) temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes;
 - d) proibição da reeleição de Governadores e Prefeitos, para o período imediato;
 - e) autonomia municipal;
 - f) prestação de contas da Administração;
 - g) garantias do Poder Judiciário.
- (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em: 02 maio 2019)

A Carta de 1946 retomou as disposições das Constituições de 1891 e 1934, e

determinou que a regra seria a não intervenção da União nos estados, sendo permitida, excepcionalmente, a intervenção nos casos especificados no artigo 7º daquela Constituição.

O inciso VII do artigo 7º autorizou a intervenção federal para assegurar a observância da forma republicana representativa; independência e harmonia dos Poderes; temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas a das funções federais correspondentes; proibição da reeleição de governadores e prefeitos, para o período imediato; autonomia municipal; prestação das contas da Administração; e, por último, garantias do Poder Judiciário.

Pontes de Miranda (1960, p. 23) apresentou a terminologia “princípios constitucionais sensíveis” para designar todos esses princípios mencionados no inciso VII, e que seriam capazes de dar início à intervenção federal.

Quanto à competência e ao procedimento do ato interventivo, a Constituição de 1946 seguiu a clareza da redação das Constituições anteriores e não abriu espaço à dúvida em relação aos mandamentos que regravam somente aspectos formais da intervenção federal.

Durante a vigência dessa Constituição democrática, houve apenas um único caso de intervenção federal, que se deu no Estado de Alagoas devido ameaça de comprometimento da ordem.

Devido à crise política e à fragilidade do governo, houve o golpe militar de 1964, encabeçado por um Comando Militar Revolucionário, que expediu ato institucional para eleger como Presidente o integrante das Forças Armadas Humberto de Alencar Castello Branco.

A ditadura militar instaurada em 1964 foi marcada pela centralização do poder e pelo sufocamento da autonomia dos estados.

Quanto à intervenção federal, nada foi previsto no Ato Institucional nº 1, porém, o Ato Institucional nº 2 ampliou, consideravelmente, os poderes do governo federal no tocante àquele instituto.

A primeira Constituição do país durante o governo militar entrou em vigor em 15

de março de 1967, sendo fortemente influenciada pela Carta de 1937, cuja característica fundamental estava relacionada ao fortalecimento do Poder Executivo.

Nessa nova Constituição, a intervenção federal passou a ser prevista, mais uma vez, de forma ampla e bem definida. Ademais, assim como na Constituição anterior, continuou sendo regra a não intervenção, ou seja, a regra era a normalidade da divisão do país em entidades federadas autônomas.

Nessa Constituição, apenas a figura do Presidente da República poderia executar o ato interventivo, conforme os pressupostos do artigo 11, § 1º. Apesar de terem existido algumas alterações quanto à intervenção federal, a nova Carta, de um modo geral, manteve a estrutura básica desse instituto contido na Constituição anterior.

Quanto à figura do interventor, também houve previsão na nova Carta, mais especificamente no art. 12, II. Entretanto, sua nomeação não era obrigatória.

Eis a redação adotada pela Constituição de 1967 no tocante à intervenção federal:

Art 10 - A União não intervirá nos Estados, salvo para:
I - manter a integridade nacional;
II - repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro;
III - pôr termo a grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção;
IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes estaduais;
V - reorganizar as finanças do Estado que:
a) suspender o pagamento de sua dívida fundada, por mais de dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior;
b) deixar de entregar aos Municípios as cotas tributárias a eles destinadas;
c) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas pela União através de lei;
VI - prover à execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária;
VII - assegurar a observância dos seguintes princípios:
a) forma republicana representativa;
b) temporariedade dos mandatos eletivos, limitada a duração destes à dos mandatos federais correspondentes;
c) proibição de reeleição de Governadores e de Prefeitos para o período imediato;
d) independência e harmonia dos Poderes;
e) garantias do Poder Judiciário;
f) autonomia municipal;
g) prestação de contas da Administração.
(Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm,
Acesso em: 10 maio 2019)

Em 13 de dezembro de 1968 foi decretado o Ato Institucional nº 5, que modificou profundamente a legislação que tratava sobre o tema da intervenção federal, pois determinou no seu art. 3º que o Presidente da República poderia decretar a intervenção

nos estados e municípios, sem as limitações previstas na Constituição:

Art. 3º - O Presidente da República, no interesse nacional, poderá decretar a intervenção nos Estados e Municípios, sem as limitações previstas na Constituição.

Parágrafo único - Os interventores nos Estados e Municípios serão nomeados pelo Presidente da República e exercerão todas as funções e atribuições que caibam, respectivamente, aos Governadores ou Prefeitos, e gozarão das prerrogativas, vencimentos e vantagens fixados em lei. (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em: 15 jun. 2019).

Ocorre que a Constituição de 1967 teve um período de vigência extremamente curto, pois em 30 de outubro de 1969 uma emenda constitucional entrou em vigor.

Todavia, em decorrência das alterações impactantes que essa emenda trouxe, ela foi tratada como uma nova Constituição, e não somente como uma emenda.

O novo texto conservou as bases construídas nas Constituições anteriores no que concerne à intervenção federal, sendo muito sutis as inovações. O mandamento da não intervenção nos estados continuou vigorando. *In verbis*:

Art. 10. A União não intervirá nos Estados, salvo para:

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou a de um Estado em outro;
- III - pôr termo a perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção ou a corrupção no poder público estadual;
- IV - assegurar o livre exercício de qualquer dos Podêres estaduais;
- V - reorganizar as finanças do Estado que:
 - a) suspender o pagamento de sua dívida fundada, durante dois anos consecutivos, salvo por motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos municípios as quotas tributárias a eles destinadas; e
 - c) adotar medidas ou executar planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes estabelecidas em lei federal;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judiciária; e
- VII - exigir a observância dos seguintes princípios:
 - a) forma republicana representativa;
 - b) temporariedade dos mandatos eletivos cuja duração não excederá a dos mandatos federais correspondentes;
 - c) independência e harmonia dos Podêres;
 - d) garantias do Poder Judiciário;
 - e) autonomia municipal;
 - f) prestação de contas da administração; e
 - g) proibição ao deputado estadual da prática de ato ou do exercício de cargo, função ou emprêgo mencionados nos itens I e II do artigo 34, salvo a função de secretário de Estado.

(Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm, Acesso em: 10 maio 2019)

A competência para decretar a intervenção continuou sendo exclusiva do Presidente da República.

Já o artigo 12 da Emenda Constitucional n.º 1 estabelecia que o ato de intervenção era ato complexo, devendo ser submetido à apreciação do Congresso Nacional no prazo de cinco dias. O mesmo dispositivo também estabelecia, como requisitos necessários à validade do ato, que se especificasse a amplitude, prazo e condições de execução da intervenção federal.

A figura do interventor também se fez presente; entretanto, assim como na Constituição anterior, não era obrigatória.

No decorrer da vigência das duas Constituições do governo militar, a intervenção direta nos estados-membros jamais foi utilizada. Em contrapartida, houve inúmeras intervenções em municípios.

Ocorre que a escolha dos chefes do Poder Executivo estadual pelo chefe do Executivo federal demonstrava a desnecessidade da utilização do instituto da intervenção federal, uma vez que o governo central já tinha demasiado poder sobre os estados federados.

2 - A INTERVENÇÃO FEDERAL NO DIREITO BRASILEIRO

2.1 A INTERVENÇÃO FEDERAL À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A Constituição vigente no período ditatorial foi emendada diversas vezes, sendo a última mais considerada como um ato político, tendo em vista que foi responsável pela convocação da Assembleia Nacional Constituinte que viria a dar origem à nova Carta Política do país.

As eleições diretas para governadores a partir de 1982 deram ânimo e intensificaram as lutas pelas eleições diretas para Presidente da República.

Nesse período, os movimentos em prol da democracia ganharam força e, sob a promessa de uma nova República e o fim da ditadura que havia governado o Brasil por vinte anos, Tancredo Neves foi eleito em 15 de janeiro de 1985, porém faleceu e não chegou a ser empossado.

Após um longo período de discussões e debates, foi promulgada, em 05 de outubro de 1988, a Constituição da República Federativa do Brasil, que instaurava um modelo democrático no país como jamais visto.

Quanto à intervenção federal, a Constituição de 1988 tratou o tema com uma redação clara e precisa, especificando as hipóteses autorizadoras da intervenção e o procedimento a ser adotado em cada caso.

Eis a redação do artigo que trata da intervenção federal:

Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;

- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 maio 2019)

Apesar da grande preocupação do legislador em não abrir margem à dúvida quanto à interpretação do artigo 34, algumas hipóteses autorizadoras demandam maiores indagações, tendo em vista que contêm expressões polissêmicas, conhecidas como conceitos jurídicos indeterminados (grave comprometimento da ordem pública, direitos da pessoa humana, etc.).

Apesar de possuírem tal nome, os conceitos jurídicos indeterminados não são totalmente indetermináveis, e o fato de em certo momento estarem indeterminados não acarreta em ser eternamente indeterminável.

Tendo o objeto deste estudo, a intervenção federal, bem como sua importância para o próprio Estado federal, buscar-se-á determinar o que é indeterminado.

Sobre esse assunto, Tercio Sampaio Ferraz Junior sustentava que:

Diz-se, assim, que o conceito indeterminado sempre admite uma determinação, isto é, conceitos indeterminados são, presumidamente, determináveis, o que acontece por um processo de refinamento progressivo de seu sentido. No campo jurídico, conceitos indeterminados admitem uma generalização pela constituição de standards. A indeterminação está na extensão imprecisa de seu campo de referência objetiva, ou seja, quais os objetos abarcados (denotados) pelo conceito. O conceito é indeterminado se não é possível, de antemão, precisar tais objetos. A determinação é o processo pelo qual esse campo é delimitado. São conceitos indeterminados, nesse sentido, repouso noturno, perigo iminente etc. (FERRAZ JR., 2003, p. 290)

Apesar de algumas vezes ser necessário recorrer a diferentes métodos de interpretação para chegar ao correto entendimento do que cada hipótese autorizadora da intervenção federal queria dizer, uma certeza é uníssona na doutrina: a de que os casos de intervenção federal não são suscetíveis de qualquer tipo de interpretação ampliativa, ou seja, tem-se a taxatividade das hipóteses previstas no artigo 34. Portanto, impossível a adoção da intervenção quando não decorrer, exclusivamente, de algum inciso do referido artigo.

José Cretella Júnior (1991, p. 2067) alegava que, constituindo exceções, os casos

de intervenção federal não são suscetíveis de qualquer interpretação ampliativa, uma vez que a autonomia do estado-membro é a própria essência da Federação, razão pela qual a enumeração constitucional das hipóteses excepcionais é taxativa, não exemplificativa.

A história constitucional brasileira é marcada pelo mandamento da não intervenção da União nos estados federados. Todas as Constituições republicanas brasileiras, salvo a Carta de 1937, empregaram termos que indicavam, como norma geral, a não intervenção da União nos estados, e, como exceção, a intervenção.

A nossa atual Constituição manteve o entendimento de que a regra é a não intervenção, conforme se extrai do próprio *caput* do artigo 34.

Portanto, a fim de delimitar o campo de atuação da norma constitucional que se refere à intervenção federal, para tentar definir sua aplicabilidade e para uma compreensão mais exata do instituto, é importante uma análise do mandamento da não intervenção para saber se constitui, dentro da sistemática da definição das normas e sua divisão em regras e princípios, um ou outro, isto é, se se trata de regra ou de princípio.

Assim, a questão a ser respondida no presente momento é se, na ordem constitucional brasileira, no que concerne ao sistema federativo, existe um princípio ou uma regra da não intervenção.

Para alcançar uma resposta satisfatória, faz-se necessária uma breve explanação sobre princípios e regras, com o objetivo de tentar localizar o mandamento da não intervenção em um deles.

Ronald Dworkin, em “*Taking rights seriously*”, estabeleceu dois critérios de diferenciação entre regras e princípios: a do tudo ou nada e a do peso e importância. Segundo o autor, as regras são aplicadas por completo ou não, tratam-se, portanto, de um tudo ou nada, de tal forma que não haveria um meio-termo. Assim, a regra deve ser aplicada integralmente quando a situação se encaixar na hipótese fática prevista pela regra. (1977, p. 24).

Já em relação aos princípios, eles possuiriam a dimensão de peso ou importância que não é própria das regras. Quando houvesse um conflito entre princípios, deveria levar-se em consideração o peso relativo de cada um. Tal entendimento não se aplica às

regras, pois não se pode afirmar que uma regra vale mais que outra dentro de um sistema normativo, pois, quando existe um confronto entre regras, uma delas vale e a outra não. (DWORKIN, 1977, p. 26).

Após essa rápida explanação da distinção entre princípios e regras, chega-se à conclusão de que, se há certeza em delimitar algum princípio que envolva o tema da intervenção federal, a certeza está relacionada ao princípio federativo.

O mandamento da não intervenção, embora seja decorrência direta do princípio federativo, não é, por si só, norma de vulto principiológico, conforme a sistemática da distinção entre princípios e regras.

Também decorre do princípio federativo outro princípio ou subprincípio: a autonomia dos estados-membros. Oriundo desses dois mandamentos, tanto do princípio federativo, como do subprincípio da autonomia dos estados, decorre a regra da não intervenção.

Aplicando-se o entendimento de Dworkin, a não intervenção continua sendo uma regra, uma vez que ou há intervenção ou não há, enquadrando-se, pois, no sistema do tudo ou nada. Quanto ao sopesamento que se faz para concretizar a medida interventiva, a interpretação e a pesagem dos valores se dá no âmbito do princípio federativo e seus desdobramentos, e não no âmbito de um princípio autônomo da não intervenção. Ponderar sobre a não intervenção é dimensionar o princípio federativo, que já traz em seu teor a regra da não intervenção.

2.2 HIPÓTESES AUTORIZADORAS DA INTERVENÇÃO FEDERAL

O Capítulo VI do texto constitucional vigente trata da intervenção e possui apenas três artigos (34, 35 e 36).

O primeiro refere-se à intervenção da União nos estados e no Distrito Federal; o segundo refere-se à intervenção dos estados nos seus municípios e da União nos municípios localizados em Território Federal; o último refere-se ao procedimento a ser adotado a fim de decretar a intervenção federal.

Como dito, o objeto de estudo deste trabalho é a intervenção da União nos estados e no Distrito Federal. Portanto, somente analisar-se-á o art. 34 da CF/88.

É sabido que o Distrito Federal possui natureza jurídica própria, não se confundindo com estado ou município. Porém, a partir deste momento, o Distrito Federal será englobado quando for utilizada a expressão “estado-membro” a fim de evitar a repetição reiterada daquele termo.

Passemos à análise de cada um dos incisos do art. 34 da CF/88.

a) Manter a Integridade Nacional.

Quanto às causas permissivas da intervenção federal, a primeira delas a autoriza para manter a integridade nacional. Essa integridade nacional que se visa ser mantida já é assegurada no primeiro artigo da Constituição de 1988, que garante a indissolubilidade da União: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...)”.

Ao declarar a indissolubilidade como um dos principais atributos da República Federativa do Brasil, a Constituição veda, portanto, o direito de separação e secessão a qualquer ente federado.

A secessão consiste, basicamente, no ato de se retirar de uma organização ou grupo, ou seja, seria a retirada de um estado-membro da Federação brasileira. Assim, a secessão representa uma das principais ameaças ao federalismo, uma vez que o bom funcionamento da forma federativa de Estado depende da integridade da União, que se daria pela manutenção dos entes federados no mesmo grupo ou organização. Por isso, há quem diga que a secessão chega a ser o mais grave achaque que pode acometer o pacto federativo.

A gravidade de uma eventual secessão de algum ente federado é causa de muita preocupação, visto que poderia gerar uma reação em cadeia com efeitos extremos, como o desligamento de outros entes federados, o que acarretaria o esfacelamento da unidade do Estado.

Nessas situações, o governo federal age incumbido de sustentar o pacto federativo, atuando para fazer perdurar a união dos estados-membros.

Lewandowski (1994, p. 35) aponta que a secessão de qualquer das unidades federadas coloca em xeque a sobrevivência do ente coletivo, pois vulnera a própria razão de ser da Federação, que é precisamente a conjugação dos recursos pertencentes aos associados, sem prejuízo da manutenção de suas particularidades.

Portanto, a integridade nacional que se visa ser protegida nada mais é que a inalterabilidade das partes constitutivas do corpo nacional, geográfico, social, político ou ético.

A secessão, embora seja a mais visível forma de ofensa à integridade nacional, não é a única a ofendê-la. Há outras formas que ameaçam a integridade: como exemplo, pode-se citar a unidade da Federação que autorize o ingresso ou permanência de forças estrangeiras em seu território, sem permissão do Congresso Nacional, ou que mantenha entendimentos diretos com outros países, que atentem contra a coesão e a unidade nacional.

Depreende-se do inciso I do artigo 34 que, apesar de ser um ato discricionário do Presidente da República, a decretação da intervenção federal para manter a integridade nacional só deve se dar em casos de evidente aviltamento à integridade do país, incluindo os casos de ameaça ou de atentado a esta integridade.

Denis Fernando Balsamo (2013, p. 209) sustenta que a não decretação da intervenção federal, em caso de ofensa à integridade nacional, quando for evidente a necessidade da medida, pode acarretar a responsabilização do Presidente da República, conforme o art. 85, inciso I, da CF/88, que declara: “São crimes de responsabilidade os atos do Presidente da República que atentem contra a Constituição Federal e, especialmente, contra: I – a existência da União; [...]”

Ademais, a Lei n.º 1.079 de 1950 (Lei dos Crimes de Responsabilidade) que define os crimes de responsabilidade e o processo de julgamento, em seu artigo 4º prevê, com texto idêntico, o crime de responsabilidade do Presidente da República que atente contra a existência da União.

Por fim, é importante informar que, durante a vigência da Constituição Cidadã, nunca houve intervenção federal em estado da Federação com base nessa causa autorizadora.

b) Repelir Invasão Estrangeira ou de Uma Unidade da Federação em Outra.

Já a segunda causa autorizadora da intervenção federal é para repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra. É evidente a proximidade dessa segunda hipótese autorizadora com a primeira (integridade nacional), uma vez que a invasão estrangeira não deixa de ser uma ofensa à integridade nacional.

Todavia, é importante diferenciá-las, já que o próprio texto constitucional procurou separá-las. Assim, divide-se o estudo em duas partes: a primeira trata dos casos de invasão estrangeira, a segunda da invasão de uma unidade da Federação em outra.

Entende-se por invasão estrangeira a usurpação do território nacional por forças militares hostis de país estrangeiro ou o exercício de jurisdição sobre parte do território brasileiro, adotando-se, assim, a medida interventiva como pretexto para evitar a invasão, caso tentada ou iminente.

A necessidade de intervir no caso de invasão estrangeira relaciona-se ao fato de que a defesa do território nacional interessa à União, até mais do que à própria unidade invadida, sendo esta, também, que dispõe de forças militares que podem responder com mais efetividade à possível invasão.

Ademais, é importante ressaltar que a intervenção não possui caráter punitivo, porém, nos casos em que as autoridades do governo estadual invadido são complacentes com a invasão estrangeira, a intervenção deve ser acompanhada da destituição das autoridades, respondendo o Governador do Estado por crime de responsabilidade na forma da Lei n. 1.079/1950.

Em relação à segunda parte dessa hipótese autorizadora, é assegurada a intervenção da União no caso de invasão de uma unidade da Federação em outra.

A redação do inciso II do artigo 34 utilizou a expressão “unidade da Federação”,

que, segundo o artigo 1º da Constituição, engloba os estados, Distrito Federal e os municípios; portanto, poder-se-ia interpretar como a invasão de um estado em outro, de um estado no Distrito Federal e até de invasão em município.

Todavia, Lewandowski (1994, p. 91) afirma que, utilizando-se de uma interpretação sistemática, consolidou-se o entendimento de que o referido dispositivo apenas se refere aos estados e ao Distrito Federal, excluindo os municípios.

Celso de Mello entende que:

Os Municípios situados no âmbito territorial dos Estados-membros não se expõem à possibilidade constitucional de sofrerem intervenção decretada pela União Federal, eis que, relativamente aos entes municipais, a única pessoa política ativamente legitimada a neles intervir é o Estado-membro (MORAES, Alexandre de, 1998, p. 42).

O que se pretende evitar com essa hipótese autorizadora são os possíveis ganhos territoriais e eventual imposição de jurisdição de uma entidade da Federação sobre outra. Todavia, é claramente permitida a incorporação, subdivisão ou desmembramento de estados e municípios, na forma do artigo 18, § 3º e § 4º, da CF/88.

Por fim, quando configurada a invasão de uma unidade da Federação em outra, cabível a intervenção na unidade invasora, bem como na unidade invadida.

Diante dessas situações, a intervenção possuiria um caráter duplo, pois teria natureza restaurativa em relação à unidade invadida, uma vez que procuraria restabelecer sua autonomia e segurança interna, enquanto que teria natureza punitiva em relação à unidade invasora, para frear a invasão ilegal e reconduzi-la a seus limites territoriais.

Da mesma forma que a primeira causa autorizadora, desde a vigência da atual Constituição, nunca foi decretada intervenção federal com base nesta hipótese.

c) Pôr Termo a Grave Comprometimento da Ordem Pública.

O inciso III do artigo 34 prevê a intervenção para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública. A dúvida existente é no sentido de esclarecer o significado de ordem pública.

Segundo De Plácido e Silva, como ordem pública “entende-se a situação e o estado de legalidade normal, em que as autoridades exercem suas precípuas atribuições e os cidadãos as respeitam e acatam, sem constrangimento ou protesto” (DE PLÁCIDO E SILVA, 2004, p. 988).

Denis Fernando Balsamo explica bem o conceito de ordem pública trazido por Francisco Bilac Pinto Filho:

Francisco Bilac Pinto Filho define ordem pública como aquela que pressupõe que todos os poderes do estado estejam funcionando normalmente e que os cidadãos não estejam sendo perturbados por fatos ou atos que as autoridades estaduais não possam impedir ou controlar. Como exemplo, cita eventual greve duradoura de policiais que esteja prejudicando a vida dos cidadãos, com aumento excessivo do número de furtos e roubos, depredação do patrimônio público, ameaça à vida de autoridades. Em tais circunstâncias, estaria autorizada, na linha de raciocínio de Bilac, a intervenção federal. (BALSAMO, 2013, página 225).

Percebe-se, portanto, que não é uma simples perturbação na ordem pública que enseja a intervenção. Há de haver uma situação verdadeiramente caótica e duradoura no estado-membro para que a União possa intervir.

Ademais, só se faz necessária e constitucionalmente lícita a intervenção, nos casos em que as autoridades do estado que sofre com a desordem não queiram ou não possam debelar tal situação. Caso assim não se entenda, estar-se-ia esvaziando a autonomia estadual, uma vez que sempre que ocorresse uma efêmera e superficial desordem, à União seria permitido intervir.

Como exemplo de situações que poderiam acarretar a intervenção, Kyiosho Harada (2002, p. 102) aponta a interrupção constante e duradoura de serviços essenciais (abastecimento de água, de energia elétrica ou de sistemas de comunicação) que traga grave perturbação à ordem jurídica e social, ou quando a polícia se mostrar impotente para enfrentar bandos, quadrilhas ou grupos armados que perturbem e atinjam a vida dos cidadãos.

Por fim, ressalta-se que a intervenção para garantir a ordem pública não visa punir as autoridades que não foram capazes de acabar com a desordem pública, mas sim restabelecer a normalidade, e, conseqüentemente, o bem-estar do pacto federal.

d) Garantir o Livre Exercício de Qualquer dos Poderes nas Unidades da Federação.

Em seguida, a quarta hipótese autorizadora prevê que a intervenção deve ser utilizada caso encontre-se ameaçado o livre exercício de qualquer dos poderes das unidades da Federação.

O artigo 2º da CF/88 possui a seguinte redação: “São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário”. O que demonstra a importância da separação dos Poderes para o sistema constitucional atual, que ainda é reforçada pelo fato de constar no inciso II do §4º do artigo 60 da Constituição, impossibilitando a deliberação acerca de emenda que tenda a abolir a separação dos Poderes.

Assim, a atuação de cada um dos Poderes deve ocorrer de forma livre e desembaraçada, isenta de qualquer tipo de coação ou força constrangedora.

A falta de condições para o livre exercício dos Poderes pode advir de fatores diversos, estatais ou não estatais. Entretanto, a ameaça ou constrangimento deve ser física e material. Ademais, o constrangimento não pode advir de norma ilegal ou inconstitucional, pois, nesses casos, a solução é acionar o Judiciário, e não proceder à intervenção.

Apesar do inciso IV do artigo 34 citar o livre exercício dos Poderes nas unidades da Federação, através de uma interpretação sistemática chega-se à conclusão de que a União somente intervirá nos estados-membros, já que a intervenção em municípios deve ser feita pelos estados.

Denis Fernando Balsamo cita alguns exemplos que poderiam ensejar a intervenção com base nessa causa autorizadora:

Como exemplos de atos que podem ser considerados como impeditivos ou coercivos ao funcionamento dos poderes nas unidades da Federação, Fávila Ribeiro citava os casos em que o Poder Legislativo estivesse impedido de reunir-se livremente, de tomar deliberações dentro da faixa de sua competência constitucional, de dar exequibilidade aos seus atos; a hipótese em que o Poder executivo fosse constrangido quando se recusa dar posse a eleito e quando não se dá a transferência de poder a substituto no caso de renúncia ou afastamento; ou, no que toca ao Poder Judiciário, se estivesse tal poder materialmente cerceado para o desempenho da judicatura, por ação ou omissão das autoridades estaduais. Francisco Bilac Pinto Filho cita, como exemplo de

constrangimento, o Poder Executivo estadual não repassar as verbas que são destinadas aos demais poderes do estado. Sem os recursos financeiros necessários, não pode haver funcionamento dos poderes. Mas, alerta que tal ocorrência não tem gerado decretação de intervenção nos estados. Enrique Ricardo Lewandowski, precedentemente, já propugnava admitir-se que a falta de repasse, por parte do Poder Executivo, ao Legislativo ou ao Judiciário, das verbas necessárias ao regular funcionamento destes, constituiria causa ensejadora da intervenção federal, posto que, sem os recursos, tais poderes não podem exercer suas funções. (BALSAMO, 2013, p. 229).

Há ainda o questionamento acerca da possibilidade de intervenção quando o Ministério Público se encontre coagido ou impedido de exercer livremente suas ações. Apesar de sua extrema importância para o nosso sistema constitucional, o Ministério Público não é um Poder independente na organização do Estado, de tal forma que diante de tais situações deve-se recorrer ao Judiciário, não havendo que se falar em intervenção federal.

Por fim, o objetivo da intervenção, quando acionada com base nessa hipótese, é de garantir o perfeito funcionamento de algum dos Poderes estaduais que, por algum motivo, esteja impedido de exercê-lo livremente.

e) Reorganizar as Finanças da Unidade da Federação.

O inciso V do artigo 34 autoriza a intervenção a fim de:

- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
- a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

A finalidade desta quinta hipótese autorizadora é de assegurar que um estado-membro não se descontrole em sua administração financeira, uma vez que isso poderia afetar todo o país, e, conseqüentemente, o pacto federativo.

Assim, pode-se afirmar que as finanças dos estados não interessam somente a eles, mas também à União.

Este inciso V advém do receio da União de que os estados-membros contraiam dívidas com credores internacionais, e não sendo capazes de pagá-la, coloquem em risco o território nacional.

A alínea “a” deste inciso autoriza a intervenção federal no estado que suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior.

Importante sinalizar que a dívida pode ser tanto externa quanto interna.

A Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, prevê, em seu artigo 29 que:

I - dívida pública consolidada ou fundada: montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação, assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito, para amortização em prazo superior a doze meses.

§ 3º Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a doze meses cujas receitas tenham constado do orçamento. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 11 jun. 2019).

Francisco Bilac assevera ainda que a dívida fundada ou consolidada deve estar devidamente escriturada, abranger todas as obrigações financeiras do ente federativo, sejam elas criadas em lei, convenio, tratado ou mesmo operações de crédito com instituições financeiras.

José Cretella Júnior afirma que:

O Estado-membro não pode ser insolvente. Se solicita empréstimo à União para atender compromissos de exigibilidade superior a doze meses, a fim de compensar o desequilíbrio orçamentário ou financeiro, ocorrido com o financiamento de obras e serviços públicos, o pagamento não pode ser suspenso durante mais de dois anos seguidos, porque, se o for, a interrupção do pagamento inscreve-se como razão suficiente para a intervenção federal no Estado-membro inadimplente. (CRETELLA JÚNIOR, 1991, p. 2075-2076).

Já Celso Ribeiro Bastos (1993, p. 338) afirma não aceitar o entendimento de que o pagamento de quantia mínima seria suficiente para descaracterizar o inadimplemento. Ademais, os juros da dívida também são partes do inadimplemento, podendo levar à intervenção. Entretanto, o motivo determinante para que ela seja tomada é o transcurso do prazo de dois anos da primeira inadimplência.

O cabimento da adoção da medida interventiva está condicionado ao não pagamento que perdure por mais de dois anos consecutivos e que não decorra de motivo

de força maior. A definição de força maior está prevista no artigo 393, parágrafo único, do Código Civil, que determina o seguinte: ” O caso fortuito ou força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir”.

Assim, o ponto fulcral que interessa à intervenção é de que o motivo pelo qual foi suspensa a dívida fundada por mais de dois anos tenha suficiência e robustez para justificar a suspensão. Como exemplo de força maior, pode-se citar as catástrofes naturais, eclosão de grave comoção social, entre outros.

Já a alínea “b” do referido inciso trata da intervenção no estado-membro que deixar de entregar aos municípios receitas tributárias fixadas na Constituição Federal, dentro dos prazos estabelecidos em lei.

Os estados têm o dever de repassar aos municípios quotas de receitas tributárias. O não repasse dessas receitas acarreta na intervenção.

Estão previstas no artigo 158 da Constituição as receitas de repartição obrigatória:

Art. 158. Pertencem aos Municípios:

(...)

III - cinquenta por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre a propriedade de veículos automotores licenciados em seus territórios;

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

I - três quartos, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios;

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 11 maio 2019).

Depreende-se que os municípios foram beneficiados pela transferência de 50% do IPVA (Imposto sobre propriedade de veículo automotor) e 25% do ICMS (Imposto sobre circulação de mercadorias e prestação de serviços) por parte do estado.

Portanto, o município tem direito subjetivo público a receber e exigir do estado-membro o pagamento que lhe corresponde, sendo que o descumprimento destes mandamentos dá ensejo à intervenção federal.

f) Prover a Execução de Lei Federal, Ordem ou Decisão Judicial.

Em seguida, a sexta causa autorizadora, que está prevista no inciso VI do artigo 34, permite a intervenção para prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial. Assim, nesses casos, a intervenção serve para garantir o cumprimento da lei federal, ordem ou decisão judicial.

Para facilitar a compreensão, começar-se-á pela primeira parte do inciso VI, ou seja, prover a execução de lei federal.

É da própria lógica do sistema federativo a repartição das competências legislativas entre a União e os entes federados. A Constituição determina as competências pertencentes à União e aos demais entes, de tal forma que àquela cabe a edição de normas em caráter privativo (CF, art. 22) e normas de interesse geral, enquanto que aos estados cabe a edição de normas de interesse local ou específico (CF, art. 24).

Ocorre que os estados-membros não podem utilizar-se de qualquer motivo para escusar-se do cumprimento e acatamento das leis produzidas pela União.

Caso o estado levante algum motivo a fim de afastar o cumprimento da lei federal, este deve ser levado ao Poder Judiciário, que é o órgão competente para conhecer da contestação e discussão da constitucionalidade daquelas leis.

Portanto, para a manutenção do bom funcionamento do federalismo é imprescindível que todos os entes federados acatem, façam respeitar e façam cumprir as leis oriundas do poder federal, mesmo que exista dúvida acerca da constitucionalidade da lei ou ato normativo, uma vez que lhes aplica a presunção de legitimidade dos atos emanados pelo Poder Público.

A lei federal de que trata o referido dispositivo refere-se à lei promulgada e publicada segundo as competências legislativas da União, enumeradas na Constituição, ou de lei federal sobre normas gerais, no âmbito da competência concorrente.

Já a segunda parte do dispositivo trata da execução de ordem ou decisão judicial. Assim, se o governo estadual descumprir ordem ou decisão judicial proveniente de órgão federal ou estadual, poderá ser adotada a intervenção. Dessa forma, percebe-se que, diferentemente da lei, que deve ser federal, na segunda parte do dispositivo permite-se a

intervenção para assegurar o cumprimento de ordem ou decisão judicial proveniente do próprio estado-membro.

Ricardo Lewandowski (1994, p. 104) destaca que “ordem” significa toda determinação assinada por Corte ou magistrado, dentro ou fora de uma lide, para que se faça ou deixe de fazer algo, ao passo que “decisão” constitui o último ato de um processo, colocando fim a uma demanda em que se atribui razão a uma das partes.

As autoridades estaduais estão obrigadas não só a acatar as ordens e decisões como também zelar pelo seu cumprimento, empregando todos os meios que se façam necessários.

Por fim, a jurisprudência do STF admite a intervenção apenas em casos de descumprimento doloso de decisão ou ordem transitada em julgado.

g) Assegurar a Observância dos Princípios Constitucionais.

O inciso VII do art. 34 determina que:

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

- a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
- b) direitos da pessoa humana;
- c) autonomia municipal;
- d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
- e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000)

Conforme se extrai do inciso, a Constituição impõe a observância dos princípios que elenca como fundamentais ao pacto federativo, sob pena de intervenção federal.

A esses princípios atribuiu-se a denominação de princípios constitucionais sensíveis, uma vez que sua inobservância pelos estados-membros no exercício de suas competências legislativas, administrativas ou tributárias pode acarretar a intervenção federal.

A Suprema Corte manifesta-se no sentido de consagrar os princípios constitucionais sensíveis como de observância obrigatória pelos estados-membros, e de que estes devem

adotar réplicas dos órgãos governamentais da União e suas formas de funcionamento.

Os princípios sensíveis previstos no referido inciso são a “forma republicana”, o “sistema representativo” e o “regime democrático”.

A primeira parte, forma republicana, refere-se a uma forma de governo não hereditária, em que o representante é escolhido pelo povo para um determinado período de tempo.

Assim, nenhum estado federado pode fugir do sistema republicano de organização política, ou seja, a ocupação dos cargos dos Poderes Executivo e Legislativo devem derivar do sufrágio livre e direto. Os estados não podem, assim, adotar regras de acesso meritória, hereditária ou por sorteio.

A Constituição de 1988 prevê uma República de natureza representativa, devendo-se entendê-la como o regime em que o povo elege seus representantes para a tomada de decisões políticas fundamentais.

Geraldo Ataliba ensina que:

Deveras, o princípio republicano não é meramente afirmado, como simples projeção retórica ou programática. É desdobrado em todas as suas consequências, ao longo do Texto Constitucional: inúmeras regras dando o conteúdo exato e a precisa extensão da tripartição do poder; mandatos políticos e sua periodicidade, implicando alternância do poder; responsabilidades dos agentes públicos, proteção às liberdades públicas; prestação de contas; mecanismos de fiscalização e controle do povo sobre o governo, tanto na esfera federal como estadual ou municipal; a própria consagração dos princípios federal e da autonomia municipal etc. Tudo isso aparece, formando a contextura constitucional, como desdobramento, refração, consequência ou projeção do princípio, expressões concretas de suas exigências. (ATALIBA, 2007, p. 27-28).

Portanto, tem-se que a única modalidade de governo admitida pela Constituição é a forma republicana, de tal forma que nenhum estado pode organizar-se como uma monarquia ou outra forma que não seja a republicana-democrática, sob pena de intervenção.

Ricardo Lewandowski (1994, p. 108) atesta que não basta que as Constituições e as leis das unidades federadas adotem formalmente as instituições republicanas, fazendo-se necessário, para não ensejar a intervenção federal, que os ditames decorrentes da forma

republicana sejam colocados em prática.

O “sistema representativo” também pode servir de causa à intervenção federal. Tal sistema consiste em um modelo através do qual os cidadãos elegem determinados indivíduos para que estes administrem os negócios públicos em nome e por deliberações daqueles.

No governo representativo há uma dissociação entre a titularidade e o exercício do poder, pois aquele pertence ao povo, mas seu exercício é conferido aos governantes eleitos considerados representantes da coletividade.

Esse sistema também pressupõe a manutenção e o zelo pelo direito de voto, que deve ser direto, secreto, periódico e universal.

Ademais, é importante que haja a predominância da vontade da maioria; todavia, com a garantia de expressão e defesa das minorias, com o pluripartidarismo e liberdade de opinião e associação.

Lewandowski (1994, p. 110) entende que a intervenção federal, com a justificativa de preservar o sistema federativo, pode ser instaurada se o estado-membro impedir ou dificultar a participação do povo na gestão pública, quer embaraçando o direito de voto, quer atrapalhando o funcionamento dos partidos políticos, quer restringindo as liberdades fundamentais.

A última parte da alínea “a” refere-se ao “regime democrático”, que se trata de um conceito amplo, o qual pode ser definido como o regime que estrutura o Estado para que este atenda à liberdade, igualdade e ao bem comum. Os objetivos do Estado são determinados pelo povo, e a principal virtude da democracia é sua sintonia com as preferências dos cidadãos.

Portanto, o regime democrático é aquele em que a soberania é popular, todo poder emana do povo, de tal forma que a intervenção como uma reação à afronta ao regime democrático por parte de um estado-membro procura assegurar o funcionamento democrático do exercício de poder, através de eleições, liberdade de expressão; enfim, da ampla e consolidada participação do povo na administração pública.

A alínea “a” traz três preceitos que poderiam ensejar a intervenção federal. Ocorre

que, na ordem constitucional brasileira, esses princípios estão direta ou indiretamente interligados entre si. Consequentemente, torna-se complexo e difícil separá-los, uma vez que há uma relação de interdependência entre eles.

Todavia, o texto constitucional, ao separá-los, deixa claro que a inobservância e ofensa de apenas um deles já é suficiente para que se dê a intervenção federal.

A alínea “b” do inciso VII do artigo 34 da CF/88 prevê a ofensa aos direitos da pessoa humana como causa para a intervenção federal. É a primeira vez que esse princípio aparece na história do constitucionalismo brasileiro como autorizador da intervenção.

A Constituição enaltece a dignidade humana, consagrando-a em vários preceitos, todavia esse conceito não é de fácil materialização.

Nesse sentido, Fernando Balsamo sustenta que:

O problema da significação e do conceito dos direitos humanos parece ser insolúvel, face às inúmeras formulações de diversos juristas, sociólogos, filósofos, entre outros. São tarefas árduas e complicadas, as de conceituá-los, demarcá-los, mas, é difícil, sobretudo, a de compreendê-los. Como se não bastasse, hodiernamente e particularmente no Brasil, tem-se visto e vivido uma propagação negativa da ideia de direitos humanos na sociedade e nos meios de comunicação. Há uma série de fatores, diga-se, lamentavelmente, que propulsionam certa inversão e confusão do sentido real de direitos humanos. Exemplificativamente, não é novel a errônea e até catastrófica associação dos direitos humanos aos direitos dos presidiários, réus, e sentenciados, feita pelos veículos de imprensa. Basta eclodir uma notícia sobre um crime bárbaro para que os canais de informação se insurjam contra a defesa dos (por eles assim ditos) direitos humanos atribuídos a presidiários, reclusos e supostos meliantes, e, assim, quase que causalmente, fazem com que a própria sociedade se insurja contra o respeito a esses direitos. (BALSAMO, 2013, p. 265).

O entendimento do que são os direitos humanos relaciona-se diretamente à sua dimensão histórica, ou seja, como foram os processos históricos que culminaram na construção contemporânea desse conceito.

O término da Segunda Guerra Mundial apresentou-se como impulso à proteção internacional dos direitos humanos, uma vez que o mundo acabara de ver as atrocidades cometidas pelos nazistas. Igualmente importante foi a criação da Organização das Nações Unidas (ONU) e de outros organismos internacionais.

Em 1948, aprovou-se a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que visava estabelecer uma ordem pública mundial fundada no respeito à dignidade humana, ao

consagrar valores básicos universais.

Assim, o conceito de direitos humanos é produto de uma fusão e desenvolvimento de várias fontes, desde tradições de várias antigas civilizações até a conjugação de pensamentos jus-filosóficos da modernidade. Em suma, o que se pretende é limitar e controlar os abusos do poder do Estado e de suas autoridades, bem como consagrar os princípios básicos da igualdade e legalidade como regentes do Estado moderno e contemporâneo.

Thomas Fleiner-Gerster considera os direitos humanos da seguinte forma:

O mais elementar direito humano é o direito que cada indivíduo tem de viver, de desenvolver-se, residir, trabalhar, descansar, informar-se, conviver com outras pessoas, casar-se e educar os filhos, como todos os outros, no lugar em que se encontra. Os direitos humanos são os direitos da pessoa de conviver, conforme sua natureza, com outras pessoas. (FLEINER-GERSTER, 2003, p. 20).

Já Flávia Piovesan anota o seguinte:

[...] são concebidos de forma a incluir aquelas ‘reivindicações morais e políticas que, no consenso contemporâneo, todo ser humano tem ou deve ter perante sua sociedade ou governo’, reconhecidas como ‘de direito’ e não apenas por graça, amor ou caridade (Louis Henkin, *The Rights of man today*, p. 13);

[...] surgem como um conjunto de faculdades e instituições que, em cada momento histórico, concretizam as exigências de dignidade, liberdade e igualdade humanas, as quais devem ser reconhecidas positivamente pelos ordenamentos jurídicos, nos planos nacional e internacional (Antonio Enrique Pérez Luño, *Derechos humanos, Estado de derecho e constitución*, p. 48.);

[...] são centrais aos direitos e liberdades individuais e formam a base de um Estado democrático. São considerados como essenciais ao processo democrático (Villiers, *The sócio-economic consequences of directive principles of state policy: limitations on fundamental rights*) (PIOVESAN, 2009, p. 3).

Portanto, os direitos humanos significam uma espécie de direito moral universal que pertence igualmente a todos os seres humanos.

A Constituição Cidadã traz no seu artigo 5º as garantias e direitos fundamentais; entretanto, não exclui a observância de outros direitos decorrentes de seus princípios, ou de tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte.

Devido a abrangência do termo direitos humanos, tal hipótese do mandamento interventivo é de difícil materialização. Celso Ribeiro Bastos (1993, p. 346-347) afirma

que a Constituição Federal de 1988, ao prever a violação dos direitos humanos como causa de intervenção federal, incorreu em utopia, pois seria difícil não encontrar uma situação na qual não esteja sendo violado algum direito humano na sociedade contemporânea. Como exemplo, Bastos aponta a polícia que se desmanda no exercício de suas funções; um sistema penitenciário totalmente incompatível com a dignidade do ser humano; o número estarrecedor de menores abandonados nas ruas; idosos entregues ao abandono; enfim, as situações vexatórias corriqueiras que fazem parte da realidade brasileira.

Portanto, não é qualquer situação de lesão aos direitos humanos que autoriza a intervenção no estado federado. O texto constitucional quis fazer referência aos casos em que o estado-membro esteja possibilitando, concorrendo ou agindo, através de seus agentes, de forma atentatória aos direitos humanos, ou aos casos em que a violação desses direitos não esteja sendo combatida da forma devida pelo estado-membro. Também se incluem os casos de inobservância ou contrariedade aos preceitos dos direitos humanos na Constituição estadual ou em leis de competência estadual.

Por fim, pode acarretar a intervenção federal a violação, por parte do estado federado, de direitos e liberdades fundamentais, assim compreendidos tanto aqueles declarados constitucionalmente como os acolhidos por princípios e tratados internacionais que o Brasil incorporar ao ordenamento pátrio, bem como outros decorrentes do próprio ordenamento.

O próximo princípio sensível previsto no inciso VII é a “autonomia municipal”.

Com o decorrer do tempo, a estrutura e as atribuições do município diversificaram-se. Atualmente, o município é o responsável pela organização da cidade, dos serviços públicos locais, proteção ambiental de sua área, entre outras competências de ordem municipal.

A Constituição atribuiu ao município a característica de entidade da Federação, de tal forma que se ampliou a autonomia municipal (política, administrativa e financeira), conforme se depreende dos artigos 29 a 31, 156, 158 e 159 do texto constitucional.

Segundo Hely Lopes Meirelles (2006, p. 66), o município pode ser conceituado, politicamente, como entidade estatal de terceiro grau na ordem federativa, com

atribuições próprias e governo autônomo, e, legalmente, como pessoa jurídica de direito público interno, dotado de capacidade civil plena para exercer direitos e contrair obrigações em seu nome, respondendo pelos atos de seus agentes.

A autonomia municipal nada mais é que a prerrogativa política outorgada pela Constituição para que o município componha seu próprio governo e administração, segundo o ordenamento jurídico fruto de sua elaboração, ou seja, autonomia é a faculdade que o município tem de se organizar administrativa e politicamente.

A Constituição assegura a autonomia municipal quando prevê que estas entidades federadas têm autonomia política, que consiste na prerrogativa de poder eleger seus representantes; autonomia administrativa, que é o poder de organizar os serviços públicos locais e a ordenação do território municipal; e a autonomia financeira, que se faz pela cobrança de tributos e aplicação das rendas e recursos municipais.

Portanto, a alínea “c” do inciso VII do artigo 34 prevê a intervenção federal quando o estado-membro desrespeitar a autonomia municipal, lembrando que tal desrespeito pode se dar por ato legislativo ou administrativo.

Pinto Ferreira (1990, p. 330) destaca que cabe a intervenção tanto para garantir o exercício dos poderes municipais diante de investidas de governadores ou deputados, quanto para garantir a Lei Orgânica do Município ferida pela legislação estadual. A decretação da intervenção, porém, depende da inconstitucionalidade do ato violador da autonomia municipal mediante exame judicial.

Por fim, vale ressaltar que talvez a forma mais grave de supressão da autonomia municipal seja quando o estado intervém no município, apesar de não restar configurada uma das hipóteses constitucionais (art. 35 da CF/88) que autorizam a medida interventiva estadual na esfera municipal. Diante da intervenção estadual em município sem embasamento constitucional, a intervenção federal no estado interventor deve ser decretada, por expressa afronta à autonomia municipal.

O quarto princípio sensível refere-se à “prestação de contas da administração pública, direta e indireta”.

Assim, toda atividade que o Estado, ou qualquer entidade por ele instituída, exerça

para atingir seus fins deve prestar contas, sob pena de, em caso de omissão, sofrer intervenção federal.

Hely Lopes Meirelles ensina que a administração pública:

[...] em sentido formal, é o conjunto de órgãos instituídos para consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelhamento do Estado preordenado à realização dos serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas. (MEIRELLES, 2006, p. 64-65).

O Decreto-Lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, faz a distinção entre a administração direta e indireta:

Art. 4º A Administração Federal compreende:

I - A Administração Direta, que se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos Ministérios.

II - A Administração Indireta, que compreende as seguintes categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria:

- a) Autarquias;
- b) Empresas Públicas;
- c) Sociedades de Economia Mista.
- d) fundações públicas.

(Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm . Acesso em: 05 jun. 2019).

Assim, a administração pública direta é aquela em que o Estado é, ao mesmo tempo, o titular e o executor dos serviços públicos de sua competência. Em contrapartida, a administração pública indireta refere-se aos serviços públicos transferidos, delegados contratualmente (concessões e permissões) ou unilateralmente (outorga por autorização) pela administração direta, de forma a descentralizar a prestação de serviços.

José Afonso da Silva retrata o dever da administração de prestar contas na seguinte passagem:

A prestação de contas da administração é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (art. 34, VII, d). Todos os administradores e demais responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos estão sujeitos à prestação e tomada de contas pelo sistema de controle interno, em primeiro lugar, e pelo sistema de controle externo, depois, através do Tribunal de Contas (arts. 70 e 71). Isso se aplica à administração direta e indireta, assim como às fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público. Finalmente, é obrigação constitucional do Presidente da República (como dos Governadores de Estado e Prefeitos Municipais) prestar, anualmente, ao Poder Legislativo,

dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa, as contas referentes ao exercício anterior, e, se não o fizer, caberá à Câmara dos Deputados (Assembléias Legislativas, nos Estados, e Câmaras Municipais, nos Municípios) proceder à tomada de contas (art. 51, II). (SILVA, 2008, p. 759).

Os artigos 70 a 75 da Constituição prescrevem a fiscalização e o controle orçamentário, a prestação de contas e o meio para exercer tais tarefas. Nesse cenário de controle, aparece a figura dos Tribunais de Contas, órgãos auxiliares do Poder Legislativo no desempenho do controle externo, que atua paralelamente ao controle interno de cada poder.

Toda a fiscalização contábil e patrimonial da União e de suas entidades é exercida pelo Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas. Essa forma de controle deve ser replicada no âmbito estadual, que terão os tribunais de contas estaduais vinculados ao Poder Legislativo local.

Portanto, os estados devem adotar normas que assegurem a defesa do erário público, de modo a impedir que governantes e administradores o lesem, devendo estabelecer, para isto, um sistema eficiente de tomada de contas.

Logo, qualquer ente da administração direta e indireta estadual que não prestar contas devidamente está descumprindo regra constitucional e, assim, dando ensejo à representação do Procurador-Geral da República no STF para apreciação do mandamento interventivo no estado-membro.

Para finalizar, o último princípio sensível refere-se à “aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde”.

Dentro do grupo dos direitos fundamentais, o direito à educação ocupa uma posição privilegiada, tendo em vista sua indispensabilidade ao exercício e desenvolvimento dos demais direitos, bem como sua imprescindibilidade à ascensão social e contribuição para a melhora do meio social.

A não aplicação do mínimo exigido da receita resultante dos impostos estaduais na manutenção e desenvolvimento do ensino explicita a preocupação do constituinte com o

direito à educação, especialmente, a educação pública. Portanto, a possibilidade de intervenção é uma medida sancionatória ao estado-membro que não cumprir com o seu dever constitucional.

O artigo 212 da Constituição fixa o percentual das verbas que deve ser repassado à educação:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 02 jun. 2019).

A segunda parte do dispositivo trata das ações e serviços públicos de saúde. O direito à saúde deve ser entendido como a concretização da sadia qualidade de vida.

José Afonso da Silva faz alguns apontamentos acerca do direito à saúde:

(...) é concebida como direito de todos e dever do Estado, que a deve garantir mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos. O direito à saúde rege-se pelos princípios da universalidade e da igualdade de acesso às ações e serviços que a promovem, protegem e recuperam. (SILVA, 2008, p. 831).

O artigo 77 do ADCT estabelece os percentuais mínimos que devem ser repassados às ações e serviços públicos de saúde.

Portanto, os percentuais mínimos que devem ser aplicados na área da educação e da saúde são obrigações impostas pela CF/88, podendo dar ensejo, quando descumpridas, à intervenção federal.

3 - ANÁLISE DOS DISPOSITIVOS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA QUE TRATAM DA INTERVENÇÃO FEDERAL

Assim como já dito anteriormente, o instituto da intervenção federal teve seu surgimento no federalismo norte-americano, e transplantou-se a diversos países que adotaram essa forma de Estado, entre eles o Brasil.

Neste país da América do Norte, a intervenção está prevista em dois dispositivos da Constituição: são eles o artigo I, seção 8, item 15, e o artigo IV, seção 4, que asseguram que:

Artigo I

Seção 8: Será de competência do Congresso:

(...)

Regular a mobilização da guarda nacional (milícia) para **garantir o cumprimento das leis da União, reprimir insurreições, e repelir invasões;**

Artigo IV

Seção 4: Os Estados Unidos garantirão a cada Estado desta União a **forma republicana de governo e defendê-lo-ão contra invasões;** e, a pedido da Legislatura, ou do Executivo, estando aquela impossibilitada de se reunir, o **defenderão em casos de comoção interna.** (Disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2019).

A doutrina norte-americana denomina tais dispositivos constitucionais como “cláusula de garantia” (*guarantee clauses*). Essa forma de chamá-los advém da ideia de que a intervenção federal é um mecanismo que serve para garantir o pacto federativo, de tal forma que esses dispositivos devem ser interpretados como um instituto que visa proteger as unidades federadas, e não como uma prerrogativa do poder central de intrometer-se nos negócios daquelas unidades.

Também já foi dito que as expressões “intervenção” e “interventor” não aparecem na Carta Política dos EUA.

Como se sabe, o objeto deste trabalho é a análise das causas autorizadoras da intervenção federal, não se delongando sobre as questões procedimentais necessárias à decretação da intervenção. Portanto, passemos ao estudo das hipóteses previstas na Constituição norte-americana que autorizam a intervenção federal.

A partir da redação do artigo I, Seção 8, item 15, percebe-se que a primeira causa autorizadora é a utilização da guarda nacional a fim de garantir o cumprimento das leis da União.

É inerente ao federalismo a repartição de competências, seja no âmbito de administração/gestão, seja no âmbito da legislação. Portanto, nos EUA, assim como no Brasil, há a repartição de competências entre a União e as unidades federadas para legislar.

As leis que emanam da União têm vigência em todo o território nacional, de tal forma que os estados-membros não podem simplesmente deixar de cumprir o que se encontra previsto na legislação nacional.

Caso o estado levante algum motivo a fim de afastar o cumprimento da lei da União, este deve ser levado ao Poder Judiciário, que é o órgão competente para conhecer da contestação e discussão da constitucionalidade daquelas leis.

Assim, em prol da manutenção do federalismo, é importante que os estados-membros acatem e façam cumprir as leis oriundas da União, sob pena de intervenção federal.

Essa condição à intervenção federal também está prevista no art. 34 da CF/88, mais especificamente no inciso VI deste artigo.

A segunda hipótese prevista no artigo I, Seção 8, item 15 consiste na repressão a insurreições. Juntamente com esta hipótese, será analisada a última causa prevista no artigo IV, Seção 4 (comoção interna), tendo em vista a grande proximidade entre essas duas expressões.

Pode-se conceituá-las como a ação de se rebelar contra algo, fazer rebelião, revoltas, motins.

Na legislação brasileira, não se tem uma causa autorizadora que seja idêntica a essa prevista pelo direito norte-americano. Entretanto, há uma certa aproximação com a hipótese prevista no inciso III do art. 34 da CRFB/88, que permite a intervenção a fim de pôr termo a grave comprometimento da ordem pública.

Ambas visam a manutenção do estado de tranquilidade, ordem e segurança. Ademais, não é toda e qualquer insurreição/comoção interna que pode dar ensejo ao mandamento interventivo; há de haver uma situação verdadeiramente caótica e duradoura no estado-membro para que a União possa intervir.

Ademais, só se faz necessária e constitucionalmente lícita a intervenção nos casos em que as autoridades do estado que sofre com a conturbação não queiram ou não consigam controlar tal situação. Caso assim não se entenda, estar-se-ia esvaziando a autonomia estadual, uma vez que sempre que ocorresse uma efêmera e superficial insurreição, à União seria permitido intervir.

Por fim, ressalta-se que a intervenção para reprimir insurreições/comoção interna não visa punir as autoridades que não foram capazes de acabar com a desordem pública, mas sim restabelecer a normalidade, e, conseqüentemente, o bem-estar do pacto federal.

A última hipótese autorizadora prevista no artigo I, seção 8, item 15, é a utilização da intervenção a fim de repelir invasões.

A utilização do mandamento interventivo com esta finalidade também está prevista no art. 34, inciso II, da CRFB/88.

Entende-se por invasão a usurpação do território nacional por forças militares hostis de país estrangeiro ou o exercício de jurisdição sobre parte do território nacional, adotando-se, assim, a medida interventiva como pretexto de evitar a invasão, caso tentada ou iminente.

A defesa e a integridade do território nacional interessam diretamente à União, da mesma forma que interessa ao próprio estado-membro, motivo pelo qual é assegurado a ela a intervenção para repelir invasões.

Ademais, é importante ressaltar que a intervenção na unidade federada invadida não possui caráter punitivo.

Para finalizar, a última causa autorizadora prevista na Constituição dos Estados Unidos da América é a intervenção a fim de garantir a forma republicana de governo, conforme consta no artigo IV, seção 4.

Na Constituição brasileira, também consta, na alínea “a” do inciso VII do artigo 34, a intervenção para manter a forma republicana nas unidades federadas.

A forma republicana refere-se a uma forma de governo não hereditária, em que o representante é escolhido pelo povo para um determinado período de tempo.

Assim, nenhuma unidade federada pode fugir do sistema republicano de organização política, ou seja, a ocupação dos cargos dos poderes Executivo e Legislativo devem derivar do sufrágio livre e direto, não podendo os estados adotarem regras de acessão meritória, hereditária ou por sorteio.

Portanto, a única modalidade de governo admitida pela Constituição dos EUA é a forma republicana, de tal forma que nenhum estado pode organizar-se como uma monarquia ou outra forma que não seja a republicana, sob pena de intervenção.

CONCLUSÃO

Após a análise das hipóteses autorizadoras da intervenção federal da União nos estados-membros, tanto no direito brasileiro (artigo 34 da Constituição da República Federativa do Brasil), como no direito norte-americano (artigo I, seção 8, item 15, e artigo IV, seção 4, da Constituição dos Estados Unidos da América), depreende-se que:

- a) A primeira hipótese autorizadora prevista no artigo I, seção 8, item 15, da legislação norte-americana (garantir o cumprimento das leis da União), equivale ao previsto no inciso VI do artigo 34 da CRFB/88;
- b) A segunda hipótese autorizadora prevista no artigo I, seção 8, item 15, da legislação norte-americana (reprimir insurreições), bem como a última hipótese prevista no artigo IV, seção 4 (comoção interna), equivalem ao previsto no inciso III do artigo 34 da CRFB/88;
- c) A terceira hipótese autorizadora prevista no artigo I, seção 8, item 15, da legislação norte-americana (repelir invasões), equivale ao previsto no inciso II do artigo 34 da CRFB/88;
- d) A hipótese autorizadora prevista no artigo IV, seção 4, da legislação norte-americana (forma republicana de governo), equivale ao previsto na alínea “a” do inciso VII do artigo 34 da CRFB/88.

Percebe-se, portanto, que todas as causas autorizadoras da intervenção federal no direito norte-americano têm correspondência na legislação nacional.

Em contrapartida, a Constituição brasileira apresenta uma série de hipóteses autorizadoras que não possuem similaridade no texto constitucional dos Estados Unidos da América, como a intervenção para manter a integridade nacional, repelir a invasão de uma unidade da Federação em outra, garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação, reorganizar as finanças da unidade federativa, prover a execução de ordem ou decisão judicial e, por fim, assegurar a observâncias dos seguintes princípios constitucionais: sistema representativo, regime democrático, direitos da pessoa humana, autonomia municipal, prestação de contas da administração pública, aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Desta forma, chega-se à conclusão de que, apesar de a intervenção federal ter sido um mecanismo de defesa do pacto federativo que teve surgimento nos Estados Unidos da América, o Brasil não apenas replicou o instituto na legislação nacional, como também ampliou significativamente o rol das hipóteses que podem dar ensejo à decretação da intervenção federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATALIBA, Geraldo. *República e constituição*. 2. ed. Atualizada por Rosolea Miranda Folgosi. São Paulo: Malheiros, 2007.

BALSAMO, D. F. *Intervenção federal no Brasil*. 2013. 405 f. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

BARROS, Sérgio Resende de. *Atualidade hermenêutica*. Artigo disponível em: <http://www.srbarros.com.br/pt/atualidade-hermeneutica.cont>. Acesso em: 27 de maio de 2019.

BARROS, Sérgio Resende de. *Estado unitário, estado regional, estado federal*. Artigo disponível em <http://www.srbarros.com.br/pt/estado-unitario-estado-regional-estado-federal.cont>. Acesso em 03 de abril de 2019.

BASTOS, Celso Ribeiro. *A federação no Brasil*. Curso modelo político brasileiro. v. III. Programa nacional de desburocratização – Instituto dos advogados de São Paulo. Brasília: [s.n.], 1985.

BASTOS, Celso Ribeiro; MARTINS, Ives Gandra. *Comentários à constituição do Brasil (1988)*. 3º Vol. Tomo III. São Paulo: Saraiva, 1993.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

BRASIL. *ATO INSTITUCIONAL Nº 5, de 13 de dezembro de 1968*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/AIT/ait-05-68.htm>. Acesso em 15 de junho de 2019.

BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em 02 de maio de 2019.

BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL*, de 24 de fevereiro de 1891. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao91.htm>. Acesso em 02 de maio de 2019.

BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL*, de 16 de julho de 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em 02 de maio de 2019.

BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL*, de 10 de novembro de 1937. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/137571/Constituicoes_Brasileiras_v4_1937.pdf. Acesso em 02 de maio de 2019.

BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL*, de 18 de setembro de 1946. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao46.htm. Acesso em 02 de maio de 2019.

BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em 02 de maio de 2019.

BRASIL. *CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 02 de maio de 2019.

BRASIL. *DECRETO-LEI Nº 200*, de 25 de fevereiro de 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em 5 de junho de 2019.

BRASIL. *DECRETO Nº 1, de 15 de novembro de 1889*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1851-1899/D0001.htm>. Acesso em 10 de junho de 2019.

BRASIL. *EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 1, de 17 de outubro de 1969*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc_anterior1988/emc01-69.htm. Acesso em 02 de maio de 2019.

BRASIL. *LEI COMPLEMENTAR Nº 101, de 4 de maio de 2000*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em 11 de junho de 2019.

BRASIL. *LEI Nº 1.079, de 10 de abril de 1950*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L1079.htm. Acesso em 07 de junho de 109.

BRASIL. *LEI Nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406.htm. Acesso em 11 de junho de 2019.2

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. MS nº 21.041/RO, rel. Min. Celso de Mello, 12/06/1991.

CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Disponível em: <http://www.uel.br/pessoal/jneto/gradua/historia/recdida/ConstituicaoEUAREcDidaPESSOALJNETO.pdf>. Acesso em 12 de junho de 2019.

CRETELLA JÚNIOR, José. *Comentários à constituição brasileira de 1988*. Vol. IV. São Paulo: Forense, 1991.

DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário jurídico*. 24 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2004.

DWORKIN, Ronald. *Taking rights seriously*. Cambridge: Harvard University Press, 1977.

FERRAZ JUNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. 4 ed. São Paulo: Atlas, 2003.

FLEINER-GERSTER, Thomas. *O que são direitos humanos?* Tradução de Andressa Cunha Cury. São Paulo: Max Limonad, 2003.

HAMILTON, Alexander; JAY, John; MADISON, James. *O federalista*. Tradução para o português de Reggy Zacconi de Moraes. Rio de Janeiro: Editora Nacional de Direito, 1959.

HARADA, Kyioshi. *Intervenção federal nos estados para pôr termo a grave comprometimento da ordem pública*. Revista do instituto dos advogados de São Paulo. São Paulo: 2002. ano 5. n. 10. Julho-dezembro.

LEME, Ernesto de Moraes. *A intervenção federal nos estados*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1930.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Globalização, regionalização e soberania*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2004.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil*. São Paulo: Revista dos Tribunais. 1994.

MAGALHÃES, José Luiz Quadros de. *O Estado Federal Brasileiro Centrífugo, de Três Níveis e Formalmente Simétrico*. Artigo disponível em: <<http://joseluizquadrosdemagalhaes.blogspot.com>>. Acesso em 02 de maio de 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 32 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MOTTA FILHO, Cândido. *As transformações do federalismo*. Preleção de encerramento dos cursos jurídicos de 1951. Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

PINTO FERREIRA, Luiz. *Comentários à constituição brasileira* (1988). 2º Vol. São Paulo: Saraiva, 1990.

PINTO FILHO, Francisco Moreira Bilac. *A intervenção federal e o federalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

PIOVESAN, Flávia. *Direitos humanos e o direito constitucional internacional*. 10. ed. 2009. São Paulo: Saraiva, 2009.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à constituição da república dos Estados Unidos do Brasil*. Tomo I. Rio de Janeiro: Guanabara, 1937.

PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. *Comentários à constituição de 1946*. 3. ed. Tomo II. Rio de Janeiro: Borsoi, 1960.

SANTOS, Carlos Maximiliano Pereira dos. *Comentários à constituição brasileira*. 3 ed. Porto Alegre: Livraria Globo, 1929.

SECONDAT, Charles-Louis de (Barão de Montesquieu). *O espírito das leis*. Tradução de Cristina Murachco. Apresentação de Renato Janine Ribeiro. São Paulo: Martins Fontes, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 30 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

SILVA, Virgílio Afonso da. *Interpretação constitucional (org.)*. São Paulo: Malheiros, 2007.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 18ª. São Paulo: Malheiros, 2002.